



Derecho Administrativo I

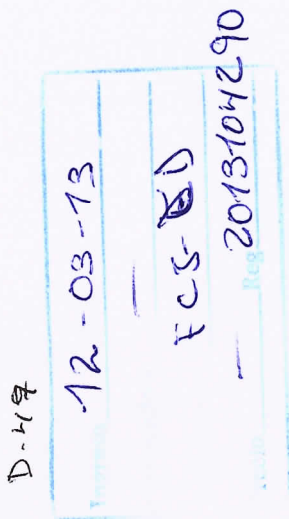
Juan Bautista Arrien

342-06
D-431dad

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS

DERECHO ADMINISTRATIVO I

Prof. Juan Bautista Arrien Somarriba¹



Managua, Nicaragua

¹ Profesor de Derecho Administrativo I y II, Universidad Centroamericana (UCA). Doctor en Derecho Público por la Universidad San Pablo, CEU, Madrid, España.



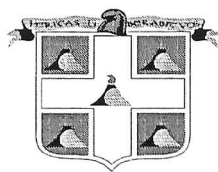
56163

El Derecho Administrativo es el conjunto de normas que regulan esencialmente el ejercicio de la función administrativa a lo interno y externo del Poder Ejecutivo, así a como a lo interno de los otros Poderes del Estado, es decir, que regula la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo y el ejercicio efectivo de la función misma, así como las relaciones a que da lugar ese ejercicio.

Dr. Jorge Flavio Escorcia²

² Escorcia, Flavio, Derecho Administrativo, p. 77.





UCA

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS
DIRECCION DE DEPARTAMENTO ACADEMICO**

PROGRAMA DE DERECHO ADMINISTRATIVO I

2007

UCA
BIBLIOTECA
Managua

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

DATOS GENERALES

MATERIA	Derecho Administrativo I
CARRERA	Derecho
PLAN DE ESTUDIO	2007
CODIGO	030008
NÚMERO DE CRÉDITOS	4 créditos
FRECUENCIA SEMANAL	4 horas
TOTAL DE HORAS	48 horas
CUATRIMESTRE	V
ELABORADO	Prof. Juan Bautista Arrien
APROBADO POR	Dr. Manuel Arauz Ulloa Decano



**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS.**

PROGRAMA DE DERECHO ADMINISTRATIVO I

I. FUNDAMENTACIÓN

Actualmente, la Administración Pública se ha convertido en la entidad con mayor incidencia dentro de la esfera jurídica y la vida diaria de los ciudadanos, tanto desde su actividad de fomento, de prestación de servicios, como de coacción, es decir, todo tipo de actuación que amplía nuestros derechos y obligaciones, hasta llegar a aquélla que nos restringe los mismos y que nos puede ocasionar daños o perjuicios.

Se origina así una relación jurídica muchas veces continua y estable con la Administración Pública que transita por una serie de procedimientos o trámites administrativos que comienzan con una solicitud de los administrados y concluye con una resolución administrativa, de la Administración, con dos efectos principales, beneficiarlo o perjudicarlo.

Esta excesiva actuación e incidencia de las entidades administrativas en la vida del ciudadano, justifican, en parte, el estudio de esta materia con la finalidad de preparar abogados con conocimientos propios del Derecho Administrativo, en sus ámbitos general, especial y procesal. Abogados que puedan asesorar al administrado frente a la Administración Pública o por el contrario que asesoren o sirvan a esta última. Esta especialización actualmente es muy escasa, pero de suma importancia para el desarrollo del país.

Por otro lado, la apertura de nuevos ámbitos jurídicos administrativos como el de la carrera administrativa para organizar desde el punto de vista humano a la Administración Pública nos obliga a preparar a los futuros funcionarios públicos (abogados), bajo un perfil de liderazgo, responsabilidad, honestidad, orden, solidaridad, eficiencia y el resto de valores que caracterizan a un egresado de la Universidad Centroamericana.

Esta asignatura contribuye a formar los rasgos del perfil que abajo se detallan

1. Organizar, formular, gestionar, ejecutar y evaluar estudios e investigaciones científicas sobre fenómenos jurídicos, cuyos resultados utilice en el desarrollo de proyectos que permitan la modernización del Estado y sus instituciones, así como del actual ordenamiento jurídico

2. Actuar jurídica y técnicamente en diferentes instancias administrativas o judiciales con la debida utilización de procesos, actos y procedimientos

II. OBJETIVOS GENERALES DE LA ASIGNATURA

1. Analizar los principales tópicos de la parte general del Derecho Administrativo, haciendo énfasis en su origen, sus diversos conceptos o definiciones, su relación con otras materias del derecho, sus fuentes, entre otros temas de interés.
2. Analizar los términos, Estado y Administración Pública, identificando sus principales atribuciones y funciones.
3. Aplicar el principio de legalidad administrativa, así como las diversas actuaciones que se originan en la aplicación del mismo.
4. Analizar las diversas formas de actuación de la Administración Pública, su formación mediante el procedimiento administrativo, efectos y medios de extinción.
5. Analizar detalladamente la organización de la Administración Pública, su estructura, sus órganos administrativos, sus competencias y sus sistemas de organización

III. REQUISITO DE PRECEDENCIA:

Derecho Constitucional II

IV. ESQUEMA DE CONTENIDO Y DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO

Unid ad	Nombre	Clases Teóricas	Clases Prácticas	TOTAL
I	Aspectos generales del Administrativo y las Fuentes del D Administrativo	6	2	2
II	El Estado y la Administración Pública	4	0	4
III	La Teoría del acto administrativo	4	4	8
IV	El Procedimiento Administrativo	4	2	6
V	Efectos y extinción de los actos administrativos	4	2	6
VI	La Administración Pública y su estructura (Organización administrativa)	12	4	16
	Total	34	14	48

Total de horas: 48 horas

V. PROGRAMA ANALÍTICO

Unidad I: Aspectos generales del Derecho Administrativo y las Fuentes del Derecho Administrativo

Objetivos específicos:

- Analizar las diversas acepciones y definiciones del Derecho Administrativo
- Explicar los aspectos característicos del Derecho Administrativo
- Establecer la relación del Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho.
- Definir las fuentes del Derecho Administrativo y su vinculación en el ordenamiento jurídico.
- Identificar la importancia de las diferentes fuentes del Derecho Administrativo, haciendo énfasis práctico en la utilización del reglamento

Contenido:

- a) Origen y evolución del Derecho Administrativo
- b) Diversas acepciones y definiciones sobre la materia
- c) Su relación con otras materias del Derecho
- d) Concepto de Fuentes del Derecho
- e) Tipos de fuentes y su funciones
- f) Criterios ordenadores del sistema de fuentes del Derecho Administrativo:
 - Principio de jerarquía
 - Principio de competencia

Unidad II: El Estado y la Administración Pública

1. Objetivos específicos:

- Definir las funciones y atribuciones que tiene el Estado.
- Analizar la vinculación entre Estado y Administración Pública.
- Determinar el concepto del principio de legalidad y su aplicación práctica en el Derecho Administrativo.
- Analizar las actuaciones regladas y discrecionales de la Administración Pública, así como la incidencia de los conceptos jurídicos indeterminados en el Derecho Administrativo

Contenido:

- a) Funciones y atribuciones del Estado.
- b) Estado y Administración Pública.
- c) Personalidad jurídica de la Administración Pública
- d) Principio de legalidad administrativa:

- Definición
- Vinculación positiva y negativa de la Administración Pública a la ley
- Reglas que se derivan de este principio
- Las actuaciones regladas y discrecionales
- Los conceptos jurídicos indeterminados en el Derecho Administrativo

Unidad III: La Teoría del acto administrativo

1. Objetivos específicos:

- Analizar las actuaciones jurídicas y materiales de la Administración Pública
- Aplicar las diferentes definiciones sobre el acto administrativo, sus características, elementos y su clasificación en la solución de estudios de casos

Contenido:

- Actos jurídicos y materiales de la Administración Pública
- El acto administrativo:
 - Definiciones
 - Características
 - Elementos
 - Clasificación

Unidad IV: El procedimiento administrativo

1. Objetivos específicos:

- Analizar los aspectos generales del procedimiento administrativo, para la formación del acto administrativo en cuestión
- Identificar las clases de procedimientos administrativos
- Asumir una visión crítica sobre la ejecución de los procedimientos administrativos en Nicaragua, mediante el conocimiento de los distintos actos de trámite que integran cada una de las etapas del mismo

Contenido:

- Del procedimiento administrativo (concepto, naturaleza jurídica)
- Principios generales que caracterizan el procedimiento administrativo
- Clases de procedimiento administrativo.
- Etapas que integran el procedimiento administrativo
- Los actos definitivos y de trámite del procedimiento administrativo
- El procedimiento administrativo en Nicaragua.

Unidad V: Efectos y extinción del acto administrativo

1. Objetivos específicos:

- Analizar los efectos del acto administrativo
- Identificar los privilegios de la Administración Pública a raíz de los efectos que producen sus actos administrativos
- Identificar los medios de ejecución de los actos administrativos
- Analizar los medios de extinción de los actos administrativos

Contenido:

- a) Los efectos del acto administrativo
- b) Los privilegios de la Administración Pública
- c) Los medios de ejecución de los actos administrativos
- d) La extinción de los actos administrativos:
 - La inexistencia del acto administrativo
 - La nulidad absoluta o relativa (anulabilidad)
 - La revocación

Unidad VI: La Administración Pública y su estructura (Organización administrativa)

1. Objetivos específicos:

- Determinar el régimen jurídico que regula la organización de la Administración Pública Nicaragüense
- Analizar los aspectos generales de los órganos administrativos
- Definir las competencias que tienen los órganos administrativos.
- Identificar las distintas formas de organización administrativa a fin de explicarla en cualquier contexto.

Contenido:

- a) Definición y su régimen jurídico
- b) El órgano administrativo (naturaleza, elementos y clasificación)
- c) La competencia administrativa:
 - Definición, criterios para determinarla, clasificación
 - Técnicas de alteración a la competencia administrativa (La delegación, la avocación, la subrogación, la suplencia)
- d) Formas o sistemas de organización administrativa (La centralización, la desconcentración y la descentralización en sus tres vertientes: Territorial, funcional o por servicios y por colaboración)

VI. METODOLOGÍA GENERAL

Para el desarrollo de las diferentes temáticas que aborda esta asignatura se sugiere hacer uso de las siguientes estrategias metodológicas:

- Conferencias magistrales apoyadas en la presentación de mapas conceptuales, folletos e información que pueda generar la interacción con el grupo de clases, insistir en relacionar la asignatura con situaciones actuales del país.
- Implementar otras técnicas tales como: Seminarios, lluvia de ideas, debates, designación de tareas a realizarse en grupo – fuera o dentro del aula de clase-.
- Asignar al grupo la lectura de material específico con guías de trabajo mediadas. (cuestionario, reporte de lectura o redacción de ensayos breves)
- Desarrollo de trabajo en equipo.
- Llevar a cabo debates al concluir cada unidad didáctica, con la finalidad de consolidar los conocimientos adquiridos.

VII. EVALUACIÓN

La evaluación debe ser: diagnóstica, formativa, sumativa y de auto evaluación.

Se sugiere hacer uso de:

1. Evaluaciones sistemáticas a fin de medir los conocimientos y experiencias previas, así como el nivel de asimilación de la materia
2. Evaluaciones parciales conforme a lo previsto en el calendario determinado por la Facultad.
3. Valoración de los trabajos que fuesen designados para realizarse de manera individual o grupal.
4. Valoración de la participación de los/las alumnos (as) en las diferentes actividades asignadas por el/la docente.
5. Se debe establecer un % para que los/las alumnos (as) puedan autoevaluarse de acuerdo a parámetros previamente establecidos por el/la docente.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARRIEN SOMARRIBA, Juan Bautista:
 - El Procedimiento Administrativo y el Procedimiento Contencioso Administrativo en Nicaragua. Revista de Derecho # 2, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana (UCA)
 - Apuntes sobre la clase de Derecho Administrativo. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana (UCA) 2005

- COSCULLUELA MONTANER, Luís: Manual de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Thomson – Civitas. Decimoquinta edición, 2004
- FLAVIO ESCORCIA, Jorge: Derecho Administrativo, Primera Parte, Concordado con la Legislación y Jurisprudencia Nacional, Editorial Universitaria, UNAN - León, Nicaragua, 2002
- FRAGA MAGAÑA, Gabino: Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A, México. 1993
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández: Curso de Derecho Administrativo, Tomo I y II. Editorial Thomson – Civitas, 9na edición, 2004
- GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, II y III, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2003
- LÓPEZ, Cairo Manuel: Concepto y Naturaleza del Procedimiento Administrativo. Revista Encuentro no. 11, UCA, 1977
- Navarro, Karlos: La formación y consolidación del Derecho Administrativo nicaragüense. Editorial Hispamer. Managua, Nicaragua, 2006
- Navarro, Karlos: Los servicios públicos. Editorial Bitecsa, Managua, Nicaragua, 2007
- PARADA VAZQUEZ, Ramón: Derecho Administrativo. Parte general, Tomo I. Editorial Marcial Pons, 2004

PRESENTACIÓN

El Derecho Administrativo es la materia del Derecho Público que regula la estructura, organización y funcionamiento de la Administración Pública, así como el ejercicio de la función administrativa, por medio de una serie de competencias que pueden llevar a cabo cada uno de los órganos administrativos que la integran.

Así mismo, esta materia estudia la forma de actuación de cada una de las entidades administrativas, a través de una serie de procedimientos administrativos que desembocan en determinado acto administrativo que puede beneficiar o afectar los intereses de los administrados, al otorgarle derechos o imponerles obligaciones y determinadas formas de comportamiento.

Según García Trevijano¹ el Derecho Administrativo es un conjunto de normas y principios referibles al sujeto administración, que tiene por objeto el estudio y regulación de la Administración Pública subjetivamente considerada, con todas las funciones que desarrolla y además, accesoriamente el estudio de las funciones administrativas de los demás Poderes del Estado, así como la justicia administrativa que resolverá los conflictos entre estos y los ciudadanos.

La Administración Pública se convierte así en una entidad reguladora de la vida de los ciudadanos que tiene como última finalidad satisfacer necesidades colectivas, así como mantener el orden y el interés público. De esta forma, la Administración puede tener una faceta activa como gestora, de fomento o como una entidad policial en su relación con los ciudadanos. En el ejercicio de esas actividades la Administración esta sometida a un conjunto de normas jurídicas, que regulan su actuación, en otras palabras esta sometida al principio de legalidad, pero gozando de una serie de prerrogativas que le permiten una mejor consecución de sus diversas finalidades públicas.

Lógicamente, en esa relación jurídica que se entabla entre las entidades administrativas y los administrados, puede haber una relación cordial, de mutuo de beneficio, o por el contrario pueden ocurrir conflictos jurídicos, los cuales para ser resueltos en vía judicial, tendrían antes que ser revisados por las propias entidades administrativas que emiten los actos administrativos, por medio de recursos administrativos que los administrados tiene que entablar ante esas actuaciones.

Como vemos entramos al estudio de una materia que le permitirá al estudiante de Derecho conocer la organización de la Administración Pública en su conjunto y su relación con los ciudadanos, permitiéndole adquirir los conocimientos necesarios ejercer su profesión tanto dentro de las entidades públicas, como asesorando al empresario o al ciudadano común en su relación con las mismas.

¹ García Trevijano: Tratado de Derecho Administrativo, p. 80.

METODOLOGÍA

La clase de Derecho Administrativo posee una carga académica tanto teórica como práctica, que hemos dividido en tres grandes partes, la primera dedicada al estudio de las generalidades del Derecho Administrativo, sus definiciones, características, las fuentes jurídicas que le dan vida y regulan su actuación, así como el principio de legalidad al que esta sometida.

En una segunda parte, nos centramos en el estudio de la actuación de la Administración Pública, centrándonos, en la teoría del acto administrativo, el procedimiento administrativo y los recursos administrativos que tiene el administrado para defender sus derechos e intereses frente a los actos de la Administración Pública.

La tercera y última parte, la dedicamos al estudio de la organización de la Administración Pública en sus tres vertientes, centralización, descentralización y desconcentración.

Comenzaremos el estudio de esta clase el primer día, con una evaluación diagnóstica, que nos permita conocer los conocimientos previos que el estudiante trae consigo, con la finalidad de adecuar nuestro programa de estudio, así como las herramientas del aprendizaje a utilizar.

Las clases serán impartidas por medio de cátedras, contando con el apoyo de diversas diapositivas que nos permitan la atención del estudiante, así como la motivación de la participación del estudiante en discusiones grupales que le impriman dinamismo a la clase.

El estudiante contará con este texto como un material básico de estudio que desarrolla cada una de las unidades con una amplia información teórica, pero que además cuenta con una serie de guías de orden práctico para facilitar el estudio, la comprensión, la ampliación de la materia y sobre todo la preparación del estudiante para sus evaluaciones correspondientes.

En estas guías se pueden encontrar preguntas dirigidas al desarrollo del conocimiento fuera de la clase, que permitan una labor investigativa del estudiante, así como la resolución de casos prácticos que permitirán la participación de todos los estudiantes, primero de forma individual y luego por medio de una labor grupal, en la que pongan en práctica la teoría aprendida.

Durante todo el curso además de las clases teóricas y la resolución de las guías, se llevarán a cabo trabajos tanto individuales como en grupo, sin olvidar la realización de exámenes de orden teórico y de forma escrita con la finalidad de medir el grado de análisis, entendimiento y comprensión de los estudiantes en cada uno de los temas estudiados.

ÍNDICE GENERAL

PRIMERA PARTE

GENERALIDADES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIDAD I. GENERALIDADES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.... Pág. 11

1. ¿Cómo podemos definir el Derecho Administrativo?
2. Materias que regula el Derecho Administrativo
3. Los sujetos que intervienen en las relaciones jurídicas propias del Derecho Administrativo
4. Origen del Derecho Administrativo
5. Guía práctica

UNIDAD. II. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO..... Pág. 18

1. Definiciones de interés (Función, funciones, fines, atribuciones, actividades, competencias, facultades del Estado)
2. Clasificación de las funciones del Estado
3. Guía práctica

UNIDAD III. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO..... Pág. 22

1. Clasificación de las fuentes del Derecho Administrativo Nicaragüense
 - 1.1 Fuentes directas y escritas
 - 1.2 Fuentes directas y no escritas
 - 1.3 Fuentes indirectas
2. Criterios ordenadores del sistema de fuentes del Derecho Administrativo
3. Guía práctica

UNIDAD IV. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVA..... Pág. 32

1. Actuaciones regladas y discrecionales de la Administración Pública
2. Los conceptos jurídicos indeterminados en el Derecho Administrativo
3. Guía práctica

SEGUNDA PARTE

LA TEORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, EL PROCEDIMIENTO PARA SU CREACION. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

UNIDAD V. TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO..... Pág. 37

- Las actuaciones generales de la Administración Pública

1. El acto jurídico
2. El acto material
3. El hecho jurídico
4. Las situaciones jurídicas generales e individuales
5. El acto administrativo
- 5.1 Características del acto administrativo
- 5.2 Elementos del acto administrativo
- 5.3 Clasificación de los actos administrativos
- 5.4 Los efectos y extinción de los actos administrativos
- 5.5 La revocación de los actos administrativos
- 5.6 Guía práctica

UNIDAD VI. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO..... Pág. 63

1. Definiciones generales
2. Justificación del procedimiento administrativo
3. Clases de procedimientos administrativos
4. Principios generales que rigen el procedimiento administrativo
5. Etapas del procedimiento administrativo
6. Guía práctica

UNIDAD VII. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS..... Pág. 77

1. Definiciones generales
2. Características de los recursos administrativos
3. Clasificación de los recursos administrativos
4. Función o finalidad de los recursos administrativos
5. Problemas prácticos en la tramitación de los recursos administrativos
6. Los recursos administrativos en nuestro sistema jurídico
7. La figura del silencio administrativo
8. Guía práctica

TERCERA PARTE

ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

UNIDAD VIII. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU ESTRUCTURA. Pág. 97

1. Definición de Administración Pública
2. Régimen jurídico de la Administración Pública
- 3.1 Principios constitucionales rectores de la organización y la actuación de la Administración Pública en Nicaragua
4. Los órganos administrativos
5. La competencia administrativa
6. Delegación de competencia
7. La delegación de firma
8. Avocación de competencias
9. Subrogación o suplencia
10. Clasificación de los órganos administrativos
11. Guía práctica

UNIDAD IX. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA..... Pág. 107

1. Definiciones
2. La relación de jerarquía
3. Características de la centralización administrativa
4. Ventajas de la centralización administrativa
5. Desventajas de la centralización administrativa
6. Poderes que se derivan de la relación de jerarquía
7. Guía práctica

UNIDAD X. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA..... Pág. 111

1. Definición
2. Ventajas de la descentralización administrativa
3. Desventajas de la descentralización administrativa
4. Modalidades de la descentralización administrativa
5. Características de la descentralización administrativa
6. Guía práctica

UNIDAD XI. DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL O POR SERVICIOS. LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....Pág. 114

1. Introducción
2. Criterios para distinguir un servicio público de un servicio privado
3. Principios que rigen los servicios públicos
4. Clasificación de los servicios públicos

5. Modos de prestarse los servicios públicos
6. Elementos esenciales de la descentralización por servicios
7. Ventajas de la descentralización por servicios
8. Desventajas de la descentralización por servicios
9. Guía práctica

UNIDAD	XII.	DESCENTRALIZACIÓN	POR
COLABORACIÓN.....			Pág. 122

1. Definición
2. Elementos de la descentralización por colaboración
3. Características de la descentralización por colaboración
4. Ejercicio privado de funciones públicas
5. Guía práctica

UNIDAD XIII. DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.....	Pág. 126
---	----------

1. Definición
2. Ventajas de la desconcentración administrativa
3. Clases de la desconcentración administrativa
4. Características de los órganos desconcentrados
5. Guía práctica

- TEMAS A DISCUTIRSE EN LAS DOS CLASES VIRTUALES.....	Pág. 129
---	----------

BIBLIOGRAFÍA	Pág. 130
--------------------	----------

PRIMERA PARTE

GENERALIDADES DEL DERECHO
ADMINISTRATIVO

UNIDAD. I. GENERALIDADES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. ¿Cómo podemos definir el Derecho Administrativo?

Se ha definido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.

Maurice Hauriou² define el Derecho Administrativo como aquella rama del Derecho público que regula la organización de la empresa de la Administración Pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado, así como los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos y también el ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas.

El Derecho Administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a los servicios públicos, las relaciones entre el Estado y los particulares y la actividad del Estado en general.

Eduardo García de Enterría³ lo define como aquel derecho necesario para la actuación del poder público que la Administración Pública inexcusablemente es y como tal poder solo puede justificarse en la ley y no en el arbitrio de ninguna persona individual. Es el Derecho Público interno del Estado por excelencia, es el derecho común y general de las administraciones. Es un Derecho Constitucional concretizado⁴. Es un derecho estatutario, es decir que regula la función administrativa del resto de Poderes del Estado.

García Trevijano⁵ lo define como un conjunto de normas y principios referibles al sujeto Administración, que tiene por objeto el estudio y regulación de la Administración Pública subjetivamente considerada, con todas las funciones que desarrolla y además accesoriamente el estudio de las funciones administrativas no sólo del Poder Ejecutivo sino de los demás poderes del Estado, así como la justicia administrativa.

Manuel Colmeiro⁶ lo define como el conjunto de leyes que determinan las relaciones de la Administración Pública con los administrados. Dicho autor nos sigue diciendo que es aquella rama del Derecho público especializada en el estudio de la organización y funcionamiento administrativo del Estado, con énfasis en el Poder Ejecutivo, estudiando así mismo los actos y procedimientos administrativos y los aspectos administrativos relacionados con los otros Poderes del Estado y Gobiernos locales.

² Escorcia, Flavio, *Derecho Administrativo*, p. 75.

³ García de Enterría, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 68.

⁴ Luis Cosculluela nos dirá que el Derecho Administrativo es una parte del Derecho Público directamente entroncado con el Derecho Constitucional. Ver: *Manual de Derecho Administrativo*, p. 46.

⁵ García Trevijano: *Tratado de Derecho Administrativo*, p. 80.

⁶ Escorcia, Flavio, *Derecho Administrativo*, p. 76.

Jorge Flavio Escorcía⁷ lo define como el conjunto de normas que regulan esencialmente el ejercicio de la función administrativa a lo interno y externo del Poder Ejecutivo, así a como a lo interno de los otros Poderes del Estado, es decir, que regula la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo y el ejercicio efectivo de la función misma, así como las relaciones a que da lugar ese ejercicio.⁸

Luis Cosculluela⁸ define al Derecho Administrativo como el Derecho común y general de las Administraciones Públicas y de los demás poderes públicos en su actividad relacional con los ciudadanos y su personal.

Por su parte, Fernando Garrido Falla⁹ lo define como aquella parte del Derecho Público que regula la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo y sus relaciones con los administrados, así como la función administrativa de los diversos Poderes y órganos constitucionales del Estado.

Este autor señala algunas notas características del Derecho Administrativo de la siguiente manera:

- El Derecho Administrativo es un Derecho Público.
- Esta integrado por un conjunto de normas jurídicas.
- Esta constituido por normas de organización y normas de comportamiento, estas últimas regulan la relación entre la Administración y los administrados, mientras que aquéllas la estructura de la misma.
- El Derecho Administrativo se aplica dentro de todos los órganos que integran la Administración Pública (órganos centralizados, descentralizados, municipales, regionales, desconcentrados) así como para regular la relación de estos órganos con los administrados.
- Regula la función administrativa de los Poderes Legislativo, Judicial y Electoral.

Roberto Dromi¹⁰ nos dirá que el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público que se especifica con los caracteres de ser común, dinámico, organizacional e interno. Común porque es el sector de la ciencia del Derecho que estudia los principios básicos del Derecho Público. Es dinámico no sólo por la operatividad de la función o actividad administrativa, sino también por la normatividad jurídica que comprende. La tendencia dentro del horizonte jurídico – administrativo es de innovación normativa para resolver nuevos problemas que se presentan en la realidad práctica diaria. Finalmente, es interno porque es un régimen jurídico de la función administrativa, de

⁷ Escorcía, Flavio, *Derecho Administrativo*, p. 77.

⁸ Cosculluela, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, p. 47.

⁹ Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, p. 128.

¹⁰ Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, p. 164.

ejercicio estatal o no estatal, que rige la relación libertad – autoridad en lo interno de las distintas organizaciones administrativas.

Según Prosper Weil¹¹ *la existencia del Derecho Administrativo es en cierto modo milagrosa*, subsiste gracias a un prodigio diariamente renovado, ya que no solamente no existe fuerza capaz de obligar materialmente al gobierno a someterse a la norma jurídica y a la sentencia del juez, sino que además el Estado puede poner fin en el momento que lo desee a la auto limitación que ha consentido.

Esta es una noción que coloca al administrado en una relación jurídica que en ciertos momentos pierde el equilibrio o la igualdad que debería caracterizarla, piénsese por ejemplo, en la expropiación, o en la modificación unilateral del contrato administrativo por parte de las entidades administrativas, son todas estas situaciones en las que prima ese desequilibrio, el cual lógicamente vuelve a su estado normal con otras medidas legales, por ejemplo el pago de indemnización para el primer caso, o la revisión del precio del contrato para el segundo.

En otras palabras entramos a estudiar una materia del Derecho que estipula una serie de prerrogativas para la Administración Pública en pro de que la misma satisfaga las necesidades colectivas de los administrados, mantenga el orden público y el interés general.

2. Materias que regula el Derecho Administrativo:

- La estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa (el Poder Ejecutivo)
- Los medios patrimoniales y financieros que la Administración Pública necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.
- Regula la situación de los particulares respecto a la Administración Pública.

3. Los sujetos que intervienen en las relaciones jurídicas propias del Derecho Administrativo

La actividad de los particulares está regulada por un derecho que se les impone desde el exterior y los derechos y obligaciones que lleva consigo está bajo la autoridad y sanción de un poder externo superior: *El Estado*. La presencia del Estado se siente con mayor claridad respecto a aquel de los tres poderes al que ha sido atribuida la parte más importante de la soberanía: *El Poder Ejecutivo*, quien dispone de la fuerza pública para mantener el orden público, dicho poder, es el llamado a tomar las innumerables

¹¹ Weil, Prosper, Derecho Administrativo, 35.

decisiones en pro de la solución de los distintos problemas que surgen en la vida diaria del Estado.

El Derecho Administrativo es en su acepción más amplia e inmediatamente perceptible, el conjunto de reglas definidoras de los derechos y obligaciones de la Administración Pública, es decir, del Gobierno y del aparato administrativo.

Al Gobierno se le reconoce la capacidad de liderazgo político de la acción pública poniendo bajo su inmediata dirección a la Administración Pública que aparece como el aparato organizativo sustancial del Estado. En mi opinión el Gobierno es la entidad que emite las grandes políticas públicas a seguir en pro del desarrollo del país, en diferentes materias, como salud, energía, educación, entre otras, que se concretizarán por la actuación administrativa continua de determinados órganos que integran la Administración Pública (Ministerio de Salud, Ministerio de Energía, Ministerio de Educación, respectivamente).

Los sujetos que intervienen dentro de las relaciones propias del Derecho Administrativo son:

- *La Administración Pública:*

Para el Derecho, la Administración Pública es primariamente, una persona jurídica, es decir un centro de imputación de normas y relaciones jurídicas, titular de potestades, derechos y obligaciones jurídicas.

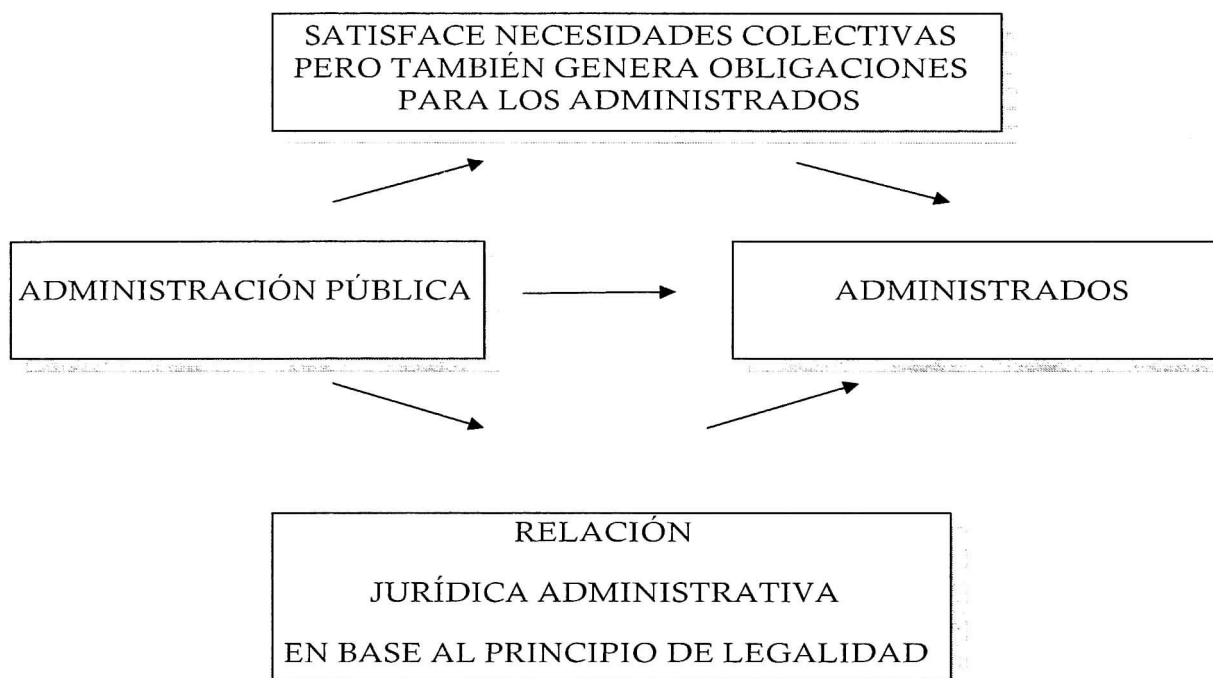
La personificación jurídica es una necesidad absoluta para poder establecer la cualidad de sujeto jurídico de una organización, es decir un conjunto de órganos de carácter administrativo cuya actividad es regulada por una serie de normas jurídicas, las cuales les otorgan una serie de competencias y funciones que realizar en pro del bien común.

El término Administración Pública en Nicaragua ya está regulado en el art. 2 inciso segundo de la Ley no. 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo¹², el cual señala:

- Es la que ejerce el Estado por medio de los órganos de la administración del Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus propias normativas;
- La Administración de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de las municipalidades;
- Las instituciones gubernamentales autónomas o descentralizadas y las desconcentradas;

¹² Publicada en Las Gacetas, Diario Oficial, No. 140 y 141, del 25 y 26 de Julio del 2000.

- Las instituciones de creación constitucional y, en general, todas aquéllas que de acuerdo con sus normas reguladoras realizaren actividades regidas por el ordenamiento jurídico administrativo y la doctrina jurídica y, en todo caso, cuando ejercieren potestades administrativas;
- También, incluye la actividad de los Poderes Legislativo, Judicial y Electoral en cuanto realizaren funciones administrativas en materia de personal, contratación administrativa y gestión patrimonial.
- Los *administrados*, es decir los ciudadanos, los particulares, ya sea en su expresión natural o jurídica, se convierten en un eje fundamental de la relación jurídica administrativa, ya que son los entes cuya actuación se ve regulada por los distintos órganos que integran la Administración Pública, en base a lo establecido en un conjunto de normas jurídicas.



4. Origen del Derecho Administrativo ↴

El Derecho Administrativo surge tras todo un proceso de evolución continuo, lento, y que como veremos paradójicamente ve su origen dentro de la misma Administración Pública, al momento de resolver los distintos conflictos que se iban sucediendo entre las distintas entidades que la integran y los administrados. Veamos algunos pasos de ese proceso evolutivo.

- *Antiguo régimen:* Establecimiento y consolidación de la autoridad real frente a los privilegios nobiliarios, corporativos y locales.
- El Derecho Administrativo se remonta solo al último tercio del siglo XIX. Es un derecho joven, de rápida evolución. Surge en el período histórico comprendido entre la Revolución francesa y el segundo imperio. ↴
- *Revolución francesa:*
 - La Asamblea Constituyente emite la Ley 16 – 24 de agosto de 1790 que pretendía romper las situaciones que fuesen susceptibles de permitir que los Tribunales desafiassen a la autoridad del Estado señalando que: “Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán so pena de prevaricación, interferir por ningún medio en la actividad de los cuerpos administrativos, ni citar a juicio a los administradores por razón de sus funciones”
 - La Administración Pública quedaba así libre de todo control jurisdiccional y sobre todo regulando la vida del administrado bajo sus propias reglas e incluso imponiéndolas como es lógico, de esta forma las reclamaciones administrativas se juzgaban por la misma Administración y por órganos jurisdiccionales, judiciales externos a la misma (*Sistema del ministro – juez*)
 - *Napoleón Bonaparte* (1769 – 1821) reorganiza la Administración Pública en dos tipos de órganos:
 - *Los activos:* De composición individual y monocrática y que se estructuran entre si por medio de la técnica de la jerarquía lineal.
 - *Los consultivos o deliberantes:* De composición colegial que se sitúan lateralmente a la línea activa o de mando, asistiéndola, complementándola, pero sin mengua de la prevalencia de esta. Surge así el Consejo de Estado.

- *El Consejo de Estado*: Preparaba los proyectos de resolución de los conflictos administrativos. El Gobierno resolvía, pero su decisión estaba preparada por este órgano consultivo especializado situado dentro de la misma Administración Pública francesa.
- En 1806 surge la Comisión de lo Contencioso dentro del Consejo de Estado: *Jurisdicción retenida*.
- Una Ley de 24 de mayo de 1872 le concede *jurisdicción delegada* al Consejo de Estado: Su actividad adquiere carácter de verdadera jurisdicción. El Consejo de Estado permaneció siempre al margen del Derecho civil y es así como forjo, actuando en cada caso concreto y al resolver cada conflicto jurídico administrativo, las reglas aplicables a la Administración Pública y a los administrados, originando poco a poco un Derecho Administrativo autónomo que no derivaba su autoridad del Derecho civil.
- Así el Derecho Administrativo nace irónicamente del seno mismo de la Administración Pública, mediante la labor jurisprudencial del Consejo de Estado, para luego propagarse hacia otros países europeos (Alemania, España), donde adquiere un desarrollo legislativo más amplio, lógicamente dentro de un proceso legislativo largo, lento, pero enriquecedor, que luego pasa a Latinoamérica por la influencia española.

GUÍA PRÁCTICA SOBRE LAS GENERALIDADES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Defina con sus propias palabras que entiende por Derecho Administrativo
2. Explique las materias que regula el Derecho Administrativo y los sujetos que intervienen en el mismo.
3. Explique la relación del Derecho Administrativo con otras materias del Derecho. Recomendando la lectura del Libro: Derecho Administrativo del Dr. Jorge Flavio Escorcia, capítulo III.
4. Amplié los orígenes del Derecho Administrativo. Recomendando la lectura del Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, escrito por Fernando Garrido Falla.
5. Investigue el desarrollo del Derecho Administrativo en Nicaragua. Recomendando la lectura del Libro: Derecho Administrativo del Dr. Jorge Flavio Escorcia, capítulo I.

UNIDAD. II. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO

En la vida del Estado tiene que haber determinadas manifestaciones de actividad imprescindibles, que no pueden faltar, pues si desaparecen, si faltan, se destruye la vida misma del Estado, pues a través de esas *funciones*, por medio de esa actividad, es como el organismo político puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican.

El Estado es un ser dotado de personalidad jurídica y revestido de una autoridad soberana, que nace para cumplir ciertas finalidades, las que vienen a constituir su justificación, ya que en el logro de ellas mediante determinados procedimientos, radica la propia esencia de su actuación.

1. Definiciones de interés (Función, funciones, fines, atribuciones, actividades, competencias, facultades del Estado)

Función: Significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas estas al logro de sus fines.

Funciones del Estado: Pueden definirse como el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar su cometido, destinados al logro de sus fines, es decir, que las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.

¿Por qué y para qué realizan esas funciones los Poderes del Estado? ¿Existen o no, diferencias entre los vocablos: fines, atribuciones, funciones, competencias y facultades?

Fines del Estado: El Estado es una persona jurídica que ejerce el poder soberano en un determinado territorio y que persigue la realización de ciertas finalidades las cuales son delimitadas por distintos criterios filosóficos, dichas finalidades pueden lograr el bien común, asegurar la vida de la sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, garantizar la libertad de empresa, mantener el poder de un grupo hegemónico, etc.

Atribuciones o cometidos: Son aquellas tareas que el Estado decide reservarse por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines, es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendiente a alcanzar sus fines.

El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, es decir es lo que el Estado se encuentra obligado a hacer o realizar. (*Atribuciones ejercen los Poderes del Estado*)

Actividades del Estado: Es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.

Competencia: Consiste en la asignación de tareas concretas, que el sistema jurídico asigna a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. Es decir, que a un ente le incumbe atender determinados asuntos. Es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.

Es la facultad que tiene un organismo del Estado para actuar en determinado ámbito con un carácter exclusivo (*competente es el órgano*) Así, quien atenderá las necesidades de salud de la población será el Ministerio de Salud, esa es su competencia, y no lo hará el Ministerio de Energía porque lógicamente no le compete. Podemos apreciar que aquí ya no estamos hablando de Poderes del Estado, sino de entidades administrativas situadas dentro de la Administración Pública.

Facultad: Es la aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público) para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual externa su voluntad. Es pues la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal. *En el ámbito administrativo la competencia es taxativa y obligatoria, es de orden público.*

2. Clasificación de las funciones del Estado

De la separación de poderes se derivan varias ventajas, siendo una de las principales, la eliminación del peligro de que un órgano ignore cual es el campo preciso de sus atribuciones y lo desborde, inmiscuyéndose en las atribuciones de otro Poder del Estado, lo que ocasionaría un desorden jurídico y hasta un posible conflicto entre Poderes del Estado, lo grave es que los administrados no sabríamos a que atenernos, a quien hacerle caso o que entidad recurrir para resolver nuestros problemas.

Teoría de frenos y contrapesos: Repartido el ejercicio de la soberanía entre varios órganos del Estado en plano de igualdad, se obtiene un equilibrio que se traduce en un prudente ejercicio del poder, en un balance de poderes, en el que un poder sirva de freno y de control al otro, en otras palabras se consigue un orden institucional, en pro del interés público.

De esta forma cada Poder del Estado ejercerá sus propias atribuciones y cada órgano administrativo que integra la Administración Pública ejercerá sus propias competencias, originándose un límite en sus actuaciones y sobre todo cada ciudadano sabrá a quien recurrir para resolver sus problemas.

La clasificación de las funciones del Estado es la siguiente:

- *Legislativa:* En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer lugar, estructurar al Estado y en segundo lugar, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos así como las relaciones entre estos. Esta actividad es ejercida por el Poder Legislativo.
- *Jurisdiccional:* Todo Estado debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicar en los casos particulares, para resolver los conflictos jurídicos que suceden entre los particulares o entre estos y las entidades de la Administración Pública. Esta actividad es ejercida por el Poder Judicial.
- *Administrativa:* El Estado debe actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad. Implica la función gubernamental o de alta dirección del Estado. Esta actividad es ejercida por el Poder Ejecutivo.
- *Electoral:* Le corresponde de forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos. Esta actividad será ejercida por el Poder Electoral.

De esta forma, la estructura de la Administración Pública puede ser analizada, desde dos puntos de vista:

- *Desde el punto de vista subjetivo:* La Administración Pública implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que esta atribuida la función de administrar. Se refiere a la organización de la Administración (*criterio formal*)

Un acto será legislativo, administrativo o jurisdiccional dependiendo de cual de los tres Poderes del Estado lo emita.

- *Desde un punto de vista objetivo:* La administración es una acción, una realización de actividades para un fin. significa la acción y competencias que la administración tiene atribuidas y que debe de ejercer en beneficio de la comunidad (*criterio material*)

Criterio ¹³	Acto por excelencia	Efectos
Formal y materialmente legislativo	Ley	Generales
Formal y materialmente administrativo	Acto administrativo	Individuales
Formal y materialmente jurisdiccional	Sentencia	Entre partes

Por otro lado, no todos los actos que realiza cada uno de los Poderes del Estado, corresponden a la atribución que se supone tienen asignada, piénsese por ejemplo que para que el Poder Judicial construya un complejo judicial (Tribunales, Juzgados) no emitirá una sentencia sino que ejercerá una actividad administrativa, suscribirá un contrato de obra pública.

Piénsese, en que el Poder Ejecutivo no emite leyes, pero si puede el Presidente de la República emitir un reglamento, es decir una norma jurídica, que como tal parece que debería ser emitida por el Legislativo.

Vemos como un Poder del Estado en determinados momentos parece que ejerce atribuciones que son propias de otro, pero realmente lo que pasa es que la separación de poderes no impide que un Poder del Estado ejerza funciones de naturaleza propia de otro Poder del Estado, sin que esto implique una ruptura de ese principio, por esta razón es que se entiende que los Poderes del Estado son parte de la Administración Pública, cuando ejercen funciones administrativas, como la de contratación administrativa, gestión de personal o patrimonial.

GUÍA PRÁCTICA SOBRE LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO

1. Explique las diferencias entre los términos atribuciones, competencias y facultades.
2. Explique la clasificación de las funciones del Estado.
3. Explique que entiende con la siguiente frase: “Un Poder del Estado puede ejercer funciones administrativas que no le son propias por naturaleza. Esto no significa que se transgreda el principio de separación de poderes”

¹³ Cuadro obtenido del texto del Dr. Jorge Flavio Escorcia, Derecho Administrativo, p. 42.

UNIDAD. III. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Fuente del Derecho: Es todo aquello que da nacimiento al Derecho objetivo, a las normas jurídicas. Como fuente de Derecho Administrativo se entiende aquellas formas o actos a través de las cuales se manifiesta su vigencia.

La Administración Pública se dirige en parte, según normas jurídicas generales vinculantes para todos y en parte también según normas especiales para ellas (Constitución Política, la ley) y a menudo creadas por ellas (Reglamentos). En consecuencia desde el punto de vista de su procedencia existen fuentes:

Para la Administración Pública (como la Constitución y las leyes) y *fuentes de la Administración Pública* (El reglamento)

1. Clasificación de las fuentes del Derecho Administrativo Nicaragüense

En Nicaragua, las fuentes directas y escritas del Derecho Administrativo son:

- La Constitución
- Las leyes (Constitucionales, ordinarias, especiales, orgánicas, generales y concretas)
- Los Tratados internacionales
- El Reglamento
- Decretos
- Los acuerdos
- Las resoluciones administrativas
- Las órdenes
- Las ordenanzas municipales
- Los estatutos

Como fuentes no escritas están:

- Los principios generales del derecho
- La costumbre

Como fuentes indirectas están:

- La jurisprudencia
- La doctrina

1.1 Las fuentes directas y escritas del Derecho Administrativo son:

-La Constitución: Puede definirse como la norma fundamental del ordenamiento jurídico que regula la organización del Estado y las reglas esenciales de la organización de la sociedad, que le sirve de base, particularmente al regular los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La Constitución es la norma fundamental, la norma con mayor jerarquía y de la cual se originara todo el desarrollo legal, reglamentario, así como todas las actuaciones de los Poderes del Estado y lógicamente de la Administración Pública.

Es importante destacar que la Constitución es aprobada por el sujeto que tiene la titularidad del poder constituyente, el pueblo, y que en cuanto la Constitución deriva de dicho poder, nada escapa potencialmente a su regulación ni existe límite formal alguno a sus disposiciones.

La Constitución Política se sobrepone no sólo a todos los ciudadanos, sino también a todos los poderes públicos y por tanto como hemos señalado a todas las normas de cualquier naturaleza que estos puedan producir y a todos sus actos. Desde esta perspectiva una de las finalidades de la Constitución es la de limitación del poder, ejercido en gran proporción por la Administración Pública, y su sumisión al Derecho.

Podemos ver en nuestra Constitución Política dos artículos que concretizan lo expuesto hasta ahora, así art. 182, establece que: “La Constitución Política es la carta fundamental de la República, las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones”

Por su parte, el art. 183 señala que “Ningún poder del Estado, organismo de Gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución política y las leyes de la República”.

- *La ley*: Luís Cosculluela¹⁴ la define como la norma jurídica superior del ordenamiento jurídico después de la Constitución. Es una expresión de la voluntad popular, que regula el comportamiento humano y la actuación del poder estatal y de cada órgano que lo integra. La Ley es el mandato jurídico originario, aprobada por la Asamblea Nacional (Parlamento) no susceptible de control mas que el de constitucionalidad.

La ley tiene un carácter general, abstracto, esta integrada por disposiciones de aplicación común y obligatoria, que versan sobre las materias cotidianas y los aspectos fundamentales que rigen la vida de la colectividad, de la sociedad y del poder mismo.

¹⁴ Cosculluela, Luís, Manual de Derecho Administrativo, p. 73.

En virtud del principio formal de las leyes, existen dos criterios para distinguir las leyes administrativas de las que no lo son:

- Que sus preceptos tengan carácter imperativo y no dispositivo.
- Que la ejecución de la ley aparezca encomendada precisamente a un órgano dependiente de la Administración Pública.

Clasificación de las leyes:

- *Leyes constitucionales*, en nuestro país son la Ley Electoral, la Ley de Amparo y la de Emergencia, son todas normas jurídicas que la misma Constitución Política les otorga ese nivel, y por lo tanto llegan a integrarla y a tener el mismo principio de jerarquías sobre el resto de normas y actuaciones jurídicas.
- *Leyes ordinarias*: Son todas aquellas que no son una Ley Constitucional ni tienen un rango como ese, están reguladas por el principio de jerarquía en relación con la Constitución, pero por el principio de competencia en relación entre ellas mismas.
- *Leyes especiales*: En realidad son leyes ordinarias que se caracterizan por su contenido y que requieren para su aprobación o reforma de una votación calificada o tramitación especial, por ejemplo la ley de Autonomía de la Costa Atlántica.
- *Leyes orgánicas*: Según el Dr. Jorge Flavio Escorcía¹⁵ en nuestro país se les denomina así a aquellas leyes que se refieren a la estructura del poder público o las referidas a un ente estatal específico, como por ejemplo la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- *Leyes generales*: Es la denominación que reciben algunas leyes ordinarias, por ejemplo, la Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

Todas estas en realidad son leyes ordinarias, que reciben nombres o denominaciones específicas.

- *Los tratados internacionales*: Los acuerdos que el Estado celebra con otros países soberanos en el plano internacional, son también fuentes del derecho interno, una vez que hayan sido ratificados por la Asamblea Nacional.

- *Los reglamentos*: Son aquellos mandamientos generales y abstractos, emanados del Poder Ejecutivo. Es una norma de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad que le es atribuida por la Constitución (ver art. 150,

¹⁵ Escorcía, Flavio, Derecho Administrativo, p. 106.

inciso 10) o por una ley y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

Tienen una doble vertiente, por su procedencia son actos administrativos sometidos al principio de legalidad y susceptibles en su caso de ser fiscalizados por la justicia, por su contenido son normas de derecho objetivo que se integran en el bloque de la legalidad que se impone a la propia Administración en su actuación concreta.

Dromi¹⁶ los define como toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales de forma directa.

En nuestro país según el art. 150 inciso 10 de la Constitución el Presidente de la República debe reglamentar la ley en un plazo de sesenta días, casi siempre mediante un Decreto Ejecutivo, con la finalidad de desarrollar una los aspectos estipulados por una ley previa, la cual debe de regular su reglamentación.

El art. 141 de la nuestra Constitución Política establece que las leyes serán reglamentadas cuando ellas expresamente así lo determinen. La Junta Directiva de la Asamblea Nacional encomendará la reglamentación de las leyes a la comisión respectiva, para su aprobación en el plenario, cuando el Presidente de la República no lo hiciere en el plazo establecido. El Reglamento aprobado por la Asamblea Nacional será publicado por medio de un Decreto Legislativo.

El Reglamento es el aparato normativo instrumental servicial para la ejecución de los fines estatales. Según Cosculluela¹⁷, son las normas que aprueban el Gobierno y la Administración Pública, es pues una norma que, a diferencia de la ley, no incorpora la mística de ser expresión de la voluntad popular, sino tan solo de la Administración Pública. El Reglamento tiene siempre valor subordinado no sólo a la Constitución, sino también a las leyes y normas con valor de ley.

- *Naturaleza jurídica de los reglamentos:*

Según Cosculluela¹⁸ los reglamentos son verdaderas normas y, en cuanto tales, son regulaciones abstractas y generales de situaciones de futuro, que deben ser publicadas y conservan una vigencia indefinida en tanto no se modifiquen o deroguen por otras normas de igual o superior rango. En cuanto normas se insertan en el elemento normativo del ordenamiento jurídico que vienen a innovar, modificar o derogar en el escalón jerárquico que les corresponde.

En este sentido, el reglamento se diferencia radicalmente de los simples actos administrativos, que tienen uno o varios destinatarios concretos, a los que se notifica el acto y cuyos efectos se agotan en cada cumplimiento, debiéndose dictar tantos actos administrativos como situaciones concretas se pretendan resolver.

¹⁶ Dromi, Derecho Administrativo, p. 197.

¹⁷ Cosculluela, Luís, Manual de Derecho Administrativo, p. 111.

¹⁸ Cosculluela, Luís, Manual de Derecho Administrativo, p. 111.

Podemos señalar algunos puntos concretos:

- Tanto la ley como el reglamento son normas jurídicas.
- Para algunos constituyen simplemente un acto administrativo, no solo porque emanan de la Administración Pública (art. 150, inc. 10 de la Constitución Política) sino porque es un acto de ejecución de la ley.
- Otros niegan desde el punto de vista material que sean verdaderas leyes, ya que solo constituyen la voluntad del administrador, desarrollando los preceptos estipulados en las leyes.
- Para Gabino Fraga¹⁹ desde el punto de vista formal el acto reglamentario es administrativo y desde el punto de vista material se identifica con la ley, es decir es una norma jurídica.

¿Cuáles son las razones que justifican que el Poder Ejecutivo tenga la potestad reglamentaria?

El Poder Ejecutivo, específicamente el Presidente de la República, tiene una potestad reglamentaria, es decir la potestad de emitir reglamentos desarrollando lo estipulado en la ley. Algunas justificaciones son:

- Le permite al Poder Ejecutivo moverse en un campo más amplio que el de la mera ejecución de las leyes. La actividad de la Administración Pública es continua y se enfrenta a diario a una serie de situaciones cambiantes que requieren de soluciones inmediatas.
- La ley emite los principios generales y el reglamento los desarrolla. El Poder Ejecutivo tiene la agilidad y la especialización técnica que no tienen los legisladores ante situaciones concretas.
- Es más sencillo modificar un reglamento que una ley cuando varía la situación concreta que los origina.
- El Poder Ejecutivo posee la competencia técnica necesaria y el contacto inmediato con la realidad social.
- La actividad del Poder Ejecutivo es continua y la del legislativo no.

- *Principios básicos que limitan la potestad reglamentaria:*

- La preeminencia o primacía de la ley, es decir que la ley es superior al reglamento y por lo tanto este no puede regular aspectos que previamente no

¹⁹ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, p. 56.

hayan sido regulados en la ley. El reglamento no puede ir más allá de lo que dice la ley.

- La reserva de la ley: Existen materias que sólo pueden crearse por medio de ley y no por medio de un reglamento, ejemplo los tributos (art. 114 de la Constitución Política de Nicaragua)
- La Administración Pública no puede dictar reglamentos sin mas, esta obligada a crearlos a través de ciertas formalidades y con arreglo a determinados cauces o procedimientos (art. 150, inc. 10 de la Constitución Política)
- Ha de existir autorización legal previa, para emitir un reglamento.
- El reglamento ha de dictarse en un plazo de 60 días, en caso de que no se emita en ese tiempo por el Presidente de la República, lo hará la Asamblea Nacional.

- *Clases de reglamentos:*

1. Por su relación con la ley
2. Por las materias que regulan
3. Por razón de su origen

Por su relación con la ley:

- *Reglamentos independientes de la ley:* Este tipo de reglamento no desarrolla ninguna ley, sino que, en virtud de la potestad reglamentaria, que atribuyen la Constitución y la ley, regulan materias no incluidas en la reserva de ley. En otras palabras no se necesita que una ley estipule el nacimiento de este tipo de reglamento.
- *Reglamentos ejecutivos:* Es aquel que desarrolla las disposiciones de una ley generalmente por atribución expresa de la potestad reglamentaria en la propia ley a reglamentar. El reglamento cumple una función de colaboración normativa con la ley.
- *Reglamentos de necesidad:* Son supuestos en que razones extraordinarias de necesidad obligan a dictar reglamentos que vengán a suspender la vigencia de normas contenidas en la ley, permitiendo, en su caso, dictar otras de contenido distinto.

Por las materias que regulan:

- Reglamentos administrativos
- Reglamentos jurídicos

Por razón de su origen:

- Reglamentos estatales
- Reglamentos regionales
- Reglamentos municipales

- *Diferencias entre reglamento y acto administrativo*²⁰:

- El reglamento tiene un carácter normativo, que procede de una ley, mientras que el acto administrativo no es una norma jurídica sino una actividad particular, que tiene su origen en ambas normas.
- El reglamento es una disposición de carácter general, mientras que el acto administrativo tiene efecto particular.
- El reglamento sólo puede ser emitido por el Presidente de la República, mientras que los actos administrativos por cada órgano de la Administración Pública.
- El acto administrativo se agota por su cumplimiento, mientras que reglamento no se consume con su cumplimiento singular, porque al ser una norma jurídica, sólo desaparecerá cuando sea reformado por una norma superior o por otro reglamento (inderogabilidad singular del reglamento)

- *Semejanzas y diferencias entre ley y reglamento*²¹:

- En ambas se establecen disposiciones normativas de carácter general y común aplicación.
- Ambos tienen efecto retroactivo.
- Ambos pueden ser impugnados por medio del recurso de inconstitucionalidad.

Entre sus principales diferencias están las siguientes:

- La ley establece los principios o normas generales, el reglamento los detalla en su aplicación.
- La Ley es aprobada por el Poder Legislativo, mientras que el Reglamento por el Ejecutivo.
- La Ley puede modificar o derogar el reglamento, pero este no puede modificar la ley ni oponérsele.

²⁰ Recomendando la lectura del texto de Flavio Escorcía, Derecho Administrativo, p. 127 a la 129.

²¹ Ver: Escorcía, Derecho Administrativo, p. 130.

- *Los Decretos*: Son mandatos o decisiones de una autoridad superior sobre un asunto de su competencia. Es una decisión escrita del Poder Ejecutivo, por medio del cual se emiten reglas de derecho, generales, abstractas e impersonales. Los reglamentos se emiten en forma de Decreto.

- *Los Acuerdos*: Son una orden o disposición gubernativa, emanada del poder supremo, que a diferencia del decreto se toman mediante ella decisiones de carácter personal, individual y concreto.

- *Las resoluciones administrativas*: Son todas aquellas disposiciones o decisiones emanadas de autoridades administrativas no superiores.

- *Las órdenes*: Constituyen mandatos de los superiores que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores y subordinados.

- *Las ordenanzas municipales*: Las ordenanzas regulan materias de incidencia en la esfera jurídica de los administrados. Son el instrumento administrativo sancionado por el Concejo Municipal que contiene normas de aplicación general sobre asuntos de interés local. Debe ser objeto de dos discusiones en el plenario del Concejo Municipal y publicadas por el Alcalde (Art. 2 Reglamento municipal²²)

- Las resoluciones municipales son instrumentos administrativos sancionados por el Concejo que contiene normas de aplicación particular sobre asuntos específicos de interés local. (Art. 2 del Reglamento Municipal)

El principio que rige entre las normas estatales y locales es el de competencia y no el de jerarquía, es decir que una norma estatal, por denominarla de alguna forma, no es superior a una municipal, sino que cada una regula materias determinadas y aplicables a todo el territorio o solo al municipal.

- *Los estatutos*: Son aquellas normas jurídicas, que las leyes permiten, para el funcionamiento interno de ciertas entidades públicas (Universidades)

1.2. Fuentes no escritas:

- *Los principios generales del Derecho*

Estos expresan los valores materiales básicos e informadores de un ordenamiento jurídico, sobre los cuales se constituyen como tal, las convicciones ético jurídicas fundamentales de una comunidad.

Al decir que se trata de *principios* se esta precisando su carácter básico como soportes primarios, estructurales del sistema entero del ordenamiento, al que por ello prestan todo su sentido. Son *generales* porque trascienden de un precepto concreto. Son *del*

²² Decreto No. 52 – 97, publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 171 del 8 de septiembre de 1997.

derecho porque constituyen formulas técnicas del mundo jurídico y no simples criterios morales.

En la Constitución Nicaragüense aparecen los siguientes principios básicos que rigen nuestro Derecho Administrativo:

- El principio de la supremacía constitucional (Art. 182)
- El principio de la legalidad administrativa y por supuesto el de la interdicción de la arbitrariedad de la administración (Art. 130. 1 y 183)
- El principio de responsabilidad patrimonial (Art. 131)
- De información pública a los ciudadanos que lo requieran (Art. 26. 4)
- El principio de reserva de ley para organizar la Administración Pública (Art. 151)
- El principio de irretroactividad de las leyes, excepto en materia penal cuando favorezca al reo (Art. 38)
- El principio de igualdad ante la ley (Art. 27) El principio de seguridad jurídica (Art. 25. 2) supone la protección por los Tribunales frente al acto arbitrario.

- *La costumbre*: Constituye una serie de actuaciones que por su carácter repetitivo llegan a tener una especie de aceptación general entre los integrantes de la sociedad. Tiene un papel muy limitado en el Derecho Administrativo, puesto que la Administración Pública no puede apartarse del ordenamiento jurídico.

1.3 Dentro de las fuentes escritas pero indirectas del Derecho Administrativo están:

- *La jurisprudencia*: Se le considera como un conjunto de sentencias que determinan un criterio a cerca de un problema jurídico omitido u oscuro en los textos positivos o en otras fuentes del derecho.

- *La doctrina*: La constituyen la opinión de los estudiosos del Derecho a cerca de problemas jurídicos, así como las soluciones que proponen al respecto.

2. Criterios ordenadores del sistema de fuentes del Derecho Administrativo

- *Principio de jerarquía*:

Según este principio una fuente o norma prevalece sobre otra, en función del rango de la autoridad o del órgano de que emanen. En consecuencia, carecen de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.

La norma superior siempre deroga la inferior (*fuerza activa de la norma*) y la inferior es nula cuando contradiga a la superior (*fuerza pasiva*).

Este principio solo se da entre órganos integrados en una misma división de la Administración Pública.

La relación de jerarquía se traduce en una serie de potestades de los órganos superiores sobre los inferiores: Potestad de nombramiento y de dirección, potestad de vigilancia e inspección, disciplinaria, de revisión y de resolución de conflictos de competencia, etc.

Jerarquía de las fuentes y normas:

1. Leyes ----- aprobadas por el Poder Legislativo.
2. Decretos o reglamentos ---- dictados por el Gobierno.
3. Ordenes ministeriales ---- emitidas por los Ministros.
4. Resoluciones administrativas --- Son emitidas por las autoridades inferiores



- *Principio de competencia:* Implica la atribución a un órgano o ente concreto de la potestad de regular determinadas materias o de dictar cierto tipo de normas. Las fuentes normativas no se distinguen por su rango sino por otros efectos, como el ámbito territorial (Regiones Autónomas, Municipios) de eficacia o la materia que puede ser regulada.

GUÍA PRÁCTICA SOBRE LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Explique las fuentes directas del Derecho Administrativo con carácter escrito.
2. Amplíe las diferencias y semejanzas entre la Ley y el Reglamento.
3. Haga un breve estudio de Derecho Comparado sobre los tipos de reglamentos.
4. Exponga las razones que justifiquen que el Poder Ejecutivo posea la potestad reglamentaria.
5. Explique la diferencia entre un Decreto y un Acuerdo. Busque ejemplares de cada uno de ellos.

UNIDAD IV. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVA

Según Garrido Falla²³ el principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, la más importante de las columnas sobre las que se asienta el total edificio del Derecho Administrativo. No solamente supone la sumisión de la actuación administrativa a las prescripciones del Poder Legislativo, lo cual viene de suyo postulado por la misma mecánica de la división de poderes y por el mayor valor formal que a los actos del Poder Legislativo se concede, sino asimismo el respecto absoluto en la producción de las normas administrativas al orden escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes y finalmente, la sumisión de los actos concretos de una autoridad administrativa a las disposiciones de carácter general previamente dictadas por esa misma autoridad, o incluso, por autoridad de grado inferior siempre que actúe en el ámbito de su competencia.

El principio de legalidad alude a la opción entre regímenes de vinculación positiva o negativa a la ley, esto es si la Administración Pública y cada uno de los órganos que la integran, debe disponer de una previa habilitación conferida por una norma para realizar lícitamente cualquier tipo de actividad o si dicho requisito no es jurídicamente exigible, es decir si la Administración sólo puede actuar en base a lo que dice la norma jurídica o si puede actuar cuando la misma no estipule nada.

La función administrativa se realiza bajo un orden jurídico, sometida al principio de legalidad, el cual consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. Legalidad significa conformidad con el Derecho y es sinónimo de regularidad jurídica. (Ver artos. 130.1, 160 y 183 de la Constitución Política de Nicaragua)

La Administración Pública no puede iniciar actuación alguna sino le esta previamente atribuida por la ley y al *bloque de legalidad*, término que se refiere no solo a la subordinación a la ley sino también a todas las normas en general, por ejemplo, los reglamentos.

En relación a esa subordinación a la norma se han mantenido dos posturas distintas:

- Para unos la Administración Pública solo tiene una *vinculación negativa*, que la sitúa en este sentido, en un plano similar al de los particulares, permitiendo hacer todo aquello que no esta prohibido, siempre que su acción se dirija a la satisfacción de interese públicos.

²³ Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, p. 198.

- Otros hablan de una *vinculación positiva* que entiende que la Administración Pública solo puede actuar en base a una norma previa que se lo autorice y con absoluta vinculación finalista de la ley y al Derecho.

Solo cuando hay cobertura legal, se puede decir que la actuación de la Administración Pública es legítima, lo contrario significaría una vía de hecho, que según el art. 2, inc. 20 de la Ley No. 350, es la actuación o ejecución real de la Administración que no tuviere cobertura formal ni acto administrativo previo que la respalde y justifique.

En resumen, la Administración Pública sólo puede actuar en base a lo que estipule una norma jurídica previa o una actuación administrativa determinada y cuando ambas no estipulen como debe actuar la Administración ni establezcan prohibición de actuación la misma no podrá actuar, hay un principio de legalidad administrativa excesivamente estricto respecto a la actuación de la Administración Pública.

Así, el art. 32 de la Constitución Política²⁴, no aplica en Derecho Administrativo, porque se refiere a personas, el artículo constitucional que contiene el principio de legalidad administrativa sería el 183, que sostiene que: Ningún Poder del Estado, organismo de Gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las leyes de la República. También es importante señalar el art. 130. 1 de la Constitución el cual establece que: Ningún cargo concede a quien lo ejerce, más funciones que las que le confieren la Constitución y las leyes.

- *Reglas que derivan del principio de legalidad administrativa:*

- Ninguna norma jurídica (ley o reglamento) ni ninguna actuación administrativa puede oponerse a la Constitución Política.

- Los reglamentos están sometidos a lo estipulado en la ley.

- La sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones vigentes de carácter general (Leyes, reglamentos).

- La sumisión de los órganos que dictan disposiciones generales al ordenamiento jerárquico de las fuentes del derecho.

- Las disposiciones y resoluciones administrativas no pueden infringir lo dispuesto en las leyes.

- Las disposiciones y resoluciones administrativas no pueden vulnerar los preceptos contenidos en disposiciones dictadas por autoridad de superior jerarquía.

²⁴ Dicho artículo establece que: "Ninguna persona esta obligada a hacer lo que la ley no mande, ni impedida de hacer lo que ella no prohíbe"

- Las autoridades administrativas no pueden dictar resoluciones de carácter concreto que desconozcan lo que la misma autoridad haya dispuesto por vía general.
- Las resoluciones administrativas concretas no pueden vulnerar lo establecido en disposiciones de carácter general dictada por autoridades inferiores dentro del límite de su competencia.
- A las disposiciones de carácter general dictadas por una autoridad administrativa, debe sujetarse su propia actuación concreta, incluso la autoridad ha de respetar la actuación de sus inferiores siempre que estos actúen en el ámbito de sus propias competencias previamente establecidas.

1. Actuaciones regladas y discrecionales de la Administración Pública

En algunos casos, la ley determina de manera exhaustiva todas y cada una de las condiciones que de dicho ejercicio se siguen, sin dejar, por lo tanto, margen alguno a la voluntad decisoria de la Administración Pública, que es por eso mismo una voluntad vinculada y predeterminada de antemano (*potestad reglada*).

Son *actuaciones regladas* las que tiene absolutamente predeterminado en la norma todos los elementos de la potestad administrativa y por ello el margen de valoración por la propia Administración es nulo, debiéndose limitar a aplicar correctamente lo dispuesto en la norma, cuando constata los supuestos de hecho que también prevé dicha norma.

La facultad reglada supone la existencia de una norma jurídica que indica claramente bajo que circunstancias, momento y en que sentido debe emitirse un acto administrativo. Dicho acto no puede incluir condición, termino o modo susceptible de alterar la consecuencia requerida por la norma habilitante.

En otros casos, la ley se abstiene de concretar (o no puede simplemente hacerlo) alguna de las condiciones de ejercicio del poder que otorga, dejando en consecuencia un margen de decisión mas o menos amplio a la Administración, del que esta podrá hacer uso atendidas las circunstancias concurrentes en cada caso (*potestad discrecional*).

Así, cuando la ley otorga a la Administración Pública una potestad y no precisa todas y cada una de sus condiciones de ejercicio dejando en consecuencia a esta un margen de decisión mayor o menor, del que podrá hacer uso legítimamente a la vista de las circunstancias concurrentes en cada caso, se dice que es *discrecional*²⁵.

Discrecionalidad es la capacidad que tiene la Administración Pública de elegir entre varias soluciones jurídicamente posibles, porque el derecho no da a ninguna de ellas

²⁵ Ver definiciones de los Doctores Entrena Cuesta y García de Enterría en: Flavio Escorcía, Derecho Administrativo, p. 148. Pie de página no. 186.

preferencia sobre las demás. La actuación administrativa será discrecional cuando la ley utiliza términos como, “la autoridad puede o podrá”.

Existe *facultad discrecional* cuando un precepto legal, se limita a formular principios generales de conducta, dejando a las autoridades administrativas en libertad para desenvolverse según los casos y las circunstancias que se produzcan, pero siempre procurando alcanzar el fin que ha sido fijado en la ley.

Una autoridad administrativa posee esa facultad cuando tiene:

- Libertad para decidir si debe actuar o abstenerse de hacerlo.
- Libertad para decidir en que momento debe actuar.
- Libertad para decidir cómo debe actuar.
- Libertad para escoger el contenido que va a dar a su actuación.

Según Dromi²⁶ existe poder discrecional cuando en determinadas circunstancias de hecho, la autoridad administrativa tiene libertad de decidir y de tomar tal o cual medida. En otros términos, cuando el derecho no le ha impuesto por anticipado un comportamiento a seguir. Así, las facultades del órgano son discrecionales cuando el orden jurídico le otorga cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa o hacerla de una u otra manera. El órgano administrativo puede decidir según su leal saber y entender, si debe actuar o no, y en su caso, que medidas adoptar. Como vemos la norma no predetermina la conducta administrativa de forma cerrada, sino más flexible.

Discrecionalidad no es *arbitrariedad* ya que esta se refiere a aquella actuación o proceder contrario a la justicia, la razón y las leyes, realizados por capricho o preferencia del titular del órgano administrativo, lo que ocasionara una nulidad absoluta.

Diferencias entre ambas actuaciones:

- De la actuación reglada resulta mayor ventaja de seguridad jurídica porque propicia una menor posibilidad de abuso o de fallas de apreciación de los motivos y los fines que persigue la Administración Pública.
- Lo característico de toda facultad discrecional es la existencia de una pluralidad de soluciones. Mientras que la facultad reglada solo

²⁶ Dromi, Derecho Administrativo, p. 484.

contempla una solución posible, una única forma de actuación, un solo camino a tomar por la Administración Pública.

2. Los conceptos jurídicos indeterminados en el Derecho Administrativo

Son conceptos jurídicos cuyos perfiles son en principio imprecisos, debido a que las realidades a las que dichos conceptos se refieren no admiten otro tipo de determinación.

Los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados, los primeros delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca.

En los segundos la norma no determina con precisión absoluta, el alcance del concepto que utiliza, es decir, la ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosa, pero en todo caso, es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que no obstante, admite ser apreciado en el momento de la aplicación.

Este tipo de conceptos no implica discrecionalidad, sino una sola solución, lo difícil es su concreción o definición, por ejemplo, justicia, buena fe, bien común, interés general, seguridad pública. Si todos estos términos jurídicos no son explicados o regulados por la norma jurídica que los utiliza estaríamos frente a conceptos jurídicos indeterminados, muy comunes en el Derecho Administrativo.

GUÍA PRÁCTICA SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVA

1. Defina con sus propias palabras el principio de legalidad administrativa.
2. Explique las diferencias que existen entre una actuación reglada y discrecional de la Administración Pública.
3. Busque y escriba ejemplos de actuaciones regladas y discrecionales de la Administración Pública Nicaragüense.
4. Explique que entiende por actuación administrativa arbitraria.
5. Que entiende por conceptos jurídicos indeterminados y escriba un ejemplo

SEGUNDA PARTE

ACTO, PROCEDIMIENTO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

UNIDAD V. TEORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

GARCÍA DE ENTERRÍA²⁷ sostiene que la noción del acto administrativo nace en Francia al filo, y como expresión práctica, del principio de separación entre Administración y justicia, tratándose de un acto jurídico exento del poder jurisdiccional del juez en cuanto producto de la autoridad administrativa, y por ello sometido solo al control de ésta, otra segunda dirección doctrinaria expuesta por este autor, pretende caracterizar el acto administrativo por las notas de auto tutela que en si contiene.

Por una parte, OTTO MAYER en Alemania formula la teoría del acto administrativo sobre le modelo de la sentencia judicial, como acto que decide autoritariamente la situación jurídica del súbdito en un caso individual, por otro, la teorización de una decisión ejecutoria como el acto administrativo prototípico, que parte de HAURIOU y que se mantiene en la doctrina francesa.

Este autor sostiene que en el Derecho positivo español el acto administrativo, en sentido amplio, es todo acto jurídico dictado por la Administración y sometido al Derecho Administrativo. Se distinguiría, por tanto de la actuación no jurídica (actos materiales), de los actos jurídicos producidos por los administrados y de los actos jurídicos dictados por la Administración que no están sometidos al Derecho Administrativo (actos de Derecho privado)

El acto administrativo es el medio de expresión de la voluntad de la Administración Publica con la finalidad de producir efectos jurídicos, lógicamente se produce en cumplimiento de lo estipulado en una normativa jurídica previa, en el ejercicio de una competencia administrativa, es decir es una actuación jurídica, que para materializar sus efectos, necesita de una actuación material.

Sección 1. Actuaciones generales de la Administración Pública

En vista de las nociones expuestas, seria conveniente comenzar haciendo una breve exposición de tres términos transversales para el acto administrativo, como son el acto jurídico, el acto material y el hecho jurídico, para luego entrar en el desarrollo de los principales elementos que integran el acto administrativo, así como su clasificación.

1. Acto jurídico:

Es siempre una manifestación de voluntad de individuos, gobernantes o gobernados, en el ejercicio de una facultad o poder legal y con el objeto de producir efectos de

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Curso de Derecho Administrativo, I, p. 533 – 535.

derecho. Es decir, son actos voluntarios lícitos cuyo fin es crear o modificar el orden jurídico.

1.1 Elementos del acto jurídico:

- Constituye el ejercicio de una facultad o poder legal.
- El motivo viene a ser el antecedente que provoca el acto.
- Es siempre una manifestación de voluntad, esta constituida por el acto que la exterioriza y que puede revestir de diversas formas.
- Los efectos que produce, o sea la afectación del orden jurídico y que viene a ser el objeto inmediato de la voluntad.
- El fin, o sea el resultado que se persigue como consecuencia del efecto jurídico.

2. Acto material:

Son todas aquellas actividades u operaciones técnicas que realiza la Administración de manera voluntaria, pero que son estrictamente materiales, es decir que no tiene trascendencia jurídica. Durante su producción o una vez realizadas, la administración debe en caso de afectar derechos de los administrados responder por esa lesión.

El acto material²⁸ constituye el medio para la ejecución del acto jurídico administrativo. Solo puede ser realizado por funcionarios competentes y dentro de los límites que la ley señala²⁹, de tal manera que la inobservancia de las formalidades legales, importa no a la nulidad del acto, porque no se puede nulificar un acto material, pero si puede dar lugar a una restitución o a una causa de responsabilidad de los respectivos funcionarios.

3. Hechos jurídicos:

Se diferencia de los actos jurídicos en que estos hechos son acontecimientos naturales o del hombre, que producen consecuencias jurídicas, sin que exista la intención de producirlas, en cambio en los actos jurídicos existe siempre esa intención.

²⁸ Constituye una serie de operaciones que tienen incontestablemente carácter administrativo, pero que no tienen carácter jurídico, y por esta razón se llaman operaciones materiales administrativas. Duguit: *Las transformaciones del Derecho público y del Derecho privado*. Traducida por A. G. Posada, R. Jaén y C. G. Posada. Heliasta. Buenos Aires. p. 101.

²⁹ La actividad material de la Administración nunca puede desarrollarse sin un sustento jurídico que permita su realización. Cuando así ocurre se produce lo que el ordenamiento jurídico denomina vía de hecho, esto es, la actividad realizada sin la oportuna cobertura jurídica que la justifique.

4. Las situaciones jurídicas generales e individuales

4.1 Características de las situaciones jurídicas generales

- Por su naturaleza son abstractas e impersonales, es decir, que al ser creadas se refieren a un número indeterminado de casos.
- Son permanentes, esto quiere decir, que tales situaciones, no se extinguen ni desaparecen con el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones.
- Son modificables por un acto de la misma naturaleza, dictado siguiendo el mismo procedimiento.

4.2 Las características de las situaciones jurídicas individuales son:

- *Personales y concretas*, los derechos y obligaciones que la constituyen solo existen y afectan a personas determinadas, con una extensión y contenido que varía de caso a caso.

- *Son temporales*, se extinguen con el ejercicio de los derechos que otorga o por el cumplimiento de las obligaciones que impone.

- *No son modificables*, esto es no pueden ser alteradas o extinguidas por un acto creador de situaciones jurídicas generales.

5. El acto administrativo

Es la declaración³⁰ o manifestación de voluntad³¹, juicio³² o conocimiento³³ expresada en forma verbal o escrita o por cualquier otro medio que, con carácter general o

³⁰ Esto quiere decir que se trata de la exteriorización de una idea, de una voluntad, de algo en concreto. Se da a conocer a algo. COMADIRA, Derecho Administrativo Argentino, p. 249.

³¹ Este término implica desde nuestro punto de vista, que la Administración resuelve una cuestión jurídica, para lo cual en el momento presente no cabe duda que no declare su voluntad, sino que realiza una operación de aplicación del ordenamiento jurídico. Al resultado de la aplicación del ordenamiento jurídico la denominamos resolución, que es el tipo de acto administrativo más relevante y característico.

³² Por declaración de juicio, entendemos aquella en virtud de la cual un órgano administrativo ofrece su opinión acerca de una determinada cuestión. El ejemplo más característico es la emisión de un informe.

³³ En este caso nos encontramos con supuestos en los que la Administración exterioriza el saber que ostenta sobre una determinada cuestión (no ya como una simple opinión, sino como algo de lo que tiene certeza). El ejemplo, por excelencia sería un certificado sobre cualquier dato que conste en los archivos administrativos.

particular, emitieren los órganos de la Administración Pública y que produjere o pudiese producir efectos jurídicos (art. 2, inc. 1 Ley 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso - Administrativo de Nicaragua³⁴).

Vemos como nuestro sistema jurídico ya nos presenta al menos una definición del acto administrativo³⁵, pero se queda ahí, ya que no desarrolla, ningún otro aspecto sobre la figura del acto administrativo, como por ejemplo, sus características, elementos, eficacia, notificación, efectos, ejecución, nulidad, entre otros de suma importancia, que nos llevan a confirmar la existencia de un profundo vacío jurídico sobre esta figura en nuestras normas reguladoras del Derecho Administrativo y esto se debe en parte a la ausencia de una Ley de Procedimiento Administrativo en Nicaragua, materia que como veremos también esta inmersa en ese vacío.

La situación es tan grave que nuestro país, desde el punto de vista legal, ya no digamos práctico, que no se sabe con certeza, cuando estamos frente a un acto de trámite, o cuando frente a un acto administrativo definitivo, o cuando una resolución administrativa es firme, porque esos términos tan básicos carecen de una regulación expresa. Aunque si tenemos que señalar que al menos hoy la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa Nicaragüense en su art. 46 ya nos dice cuando se entiende agotada la vía administrativa.

Consideramos, que es urgente la aprobación de una Ley de Procedimiento Administrativo en Nicaragua que al menos regule tres figuras básicas del Derecho Administrativo, como son el acto, el procedimiento y los recursos administrativos.

Siguiendo con el desarrollo doctrinario del acto administrativo, CASSAGNE³⁶ nos dice que debe tenerse en cuenta que una noción correcta de acto administrativo debe satisfacer, por un lado, la necesidad teórica nuclear en su marco conceptual las formas de actuación administrativa sometidas a un régimen jurídico homogéneo, y por otro, el imperativo concreto de construir un instrumento técnico idóneo para la protección de los derechos e intereses de los administrados e incluso del propio interés público.

³⁴ Publicada en Las Gacetas, Diario Oficial, No. 140 y 141 del 25 y 26 de julio del 2000.

³⁵ Entre nosotros, FLAVIO ESCORCIA, ha dicho que el acto administrativo se define como un acto jurídico cuyas características principales son que constituyen una manifestación o declaración de voluntad, unilateral, potestativa y ejecutoria, que tiene por objeto, crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica individual. Es una declaración unilateral realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma inmediata. ESCORCIA, *Derecho Administrativo*, 163 – 164.

³⁶ COMADIRA, *Derecho Administrativo Argentino*, p. 249. Según la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo Argentino el acto administrativo se puede definir como una declaración emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productor de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros. Esta norma jurídica puede consultarse en 222.infoleg.gov.ar.

En nuestro esfuerzo doctrinario, cabe señalar que el acto administrativo forma parte de lo que podemos denominar como actividad jurídica de la Administración Pública, constituyendo en último término una declaración o manifestación productora de efectos jurídicos. De esta forma, es un producto jurídico que viene a alterar la realidad jurídica existente creando, modificando o alterando relaciones jurídicas.

ZANOBINI³⁷ definió el acto administrativo³⁸ como toda manifestación de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa.

La doctrina italiana, en especial GIANNINI³⁹ ha definido al acto administrativo como la manifestación de voluntad mediante la cual la autoridad administrativa dispone en orden a los intereses públicos que tiene a su cuidado, ejercitando la propia potestad e incidiendo correlativamente en las situaciones subjetivas del particular.

Por su parte en el Derecho Francés al acto administrativo se le ha denominado como “decisión ejecutoria”, y lo han definido como actos de voluntad, y no de juicio, de deseo o de conocimiento, dotados de presunción de validez y fuerza de obligar, lo que lleva a definirlos como aquellas resoluciones de la Administración que tienen valor por

³⁷ Ver: PARADA VÁZQUEZ, Derecho Administrativo I, p. 89.

³⁸ El Tribunal Supremo Español ha utilizado en varias ocasiones el concepto emitido por ZANOBINI, pero también ha sostenido que *considera como actos administrativos a las resoluciones administrativas definitivas*, por lo que todos los actos o actuaciones que se den dentro de un procedimiento administrativo (informes, certificaciones, oposiciones, entre otros) siempre son imputables a la Administración y podrán ser analizados por los Tribunales Contencioso – Administrativos por medio de la impugnación del acto administrativo producido en el procedimiento administrativo correspondiente denominado “acto principal”, pero al no ser directamente relevantes en la modificación de la posición jurídica de los administrados, no tendrían acceso directo ante los Tribunales.

En otras palabras solo se confería el carácter de acto administrativo, a los efectos de su enjuiciamiento jurisdiccional, a las resoluciones o manifestaciones de voluntad creadoras de situaciones jurídicas (Sentencias de 14 de octubre de 1979 y de 30 de abril de 1984) Rechazando por ello que sea acto administrativo cualquier otra declaración o manifestación que aunque provenga de órganos administrativos, no sea por sí misma creadora o modificadora de situaciones jurídicas, es decir, carezca de efectos imperativos o decisorios, y así no reconocía el calificativo de actos impugnables a los actos de trámite que conforman el procedimiento administrativo (sentencia del 22 de noviembre de 1978 y del 29 de mayo de 1979) Ver: Parada Vázquez, Derecho Administrativo I, p. 89.

Esta noción inicial de que los actos de trámite del procedimiento administrativo, que se suceden unos tras de otros, hasta conformar un acto administrativo, no son controlables, ha ido cambiando en el Derecho Español, ya que en la actualidad según el art. 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo Española (Ley 30 / 1992 y su reforma, por medio de la Ley 4 / 1999) se sostiene que: *Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos*, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley. La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

GONZÁLEZ PÉREZ define a los actos de trámite como un simple presupuesto de la decisión en que se concreta la función administrativa. Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 194.

³⁹ Ver: PARADA VÁZQUEZ, Derecho Administrativo I, p. 90.

la sola voluntad de la autoridad investida de la competencia y que están sometidas al control administrativo (BENOIT⁴⁰)

La Ley de Procedimiento Administrativo Alemana⁴¹ ha definido al acto administrativo como toda disposición, decisión u otra medida autoritaria que adopte la autoridad para regular un supuesto individual en el marco del Derecho Público y que se dirige al exterior provocando efectos jurídicos inmediatos.

PARADA VAZQUEZ⁴², dentro de la doctrina española⁴³, lo define como la resolución de un poder público en el ejercicio de potestades y funciones administrativas mediante el que impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa.

Todo acto administrativo es generalmente un acto de la administración, pero no todo acto o actuación de la administración es un acto administrativo. Cuando los efectos jurídicos se agotan dentro de la propia Administración Pública se trata de simples actos de administración que no proyectan sus efectos hacia el exterior. Además, no sólo la Administración emite actos administrativos, piénsese, por ejemplo, en los concesionarios⁴⁴.

Por otro lado, tenemos que señalar que no constituye acto administrativo aquellas declaraciones que realiza el administrado⁴⁵, el ciudadano común. El acto administrativo tiene que proceder de una entidad pública, o de una entidad que ejerza prerrogativas administrativas.

⁴⁰ Ver: PARADA VÁZQUEZ, Derecho Administrativo I, p. 91.

⁴¹ Ver: PARADA VÁZQUEZ, Derecho Administrativo I, p. 90.

⁴² Ver: PARADA VÁZQUEZ, Derecho Administrativo I, p. 91.

⁴³ GARCÍA DE ENTERRÍA, sostiene que el acto administrativo es todo acto jurídico dictado por la Administración y sometido al Derecho Administrativo, pero más concretamente, sería una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo, realizada por la Administración, en ejercicio de una potestad administrativa, distinta de la potestad reglamentaria. GARCÍA DE ENTERRÍA, Curso de Derecho Administrativo, p. 521.

GONZÁLEZ PÉREZ, define al acto administrativo como aquellos dictados en ejercicio de una potestad administrativa para el cumplimiento de los fines que le están encomendados. Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 191.

⁴⁴ En tal sentido SANTAMARÍA PASTOR, que entiende que: “Estos actos no pueden ser calificados como actos administrativos en sentido estricto, por cuanto su producción no se somete en todo caso a las mismas reglas de fondo y de procedimiento que los actos provenientes de la Administración (...). Se trata de actos administrativos en el sentido puramente procesal del término, esto es, a los meros efectos de permitir su fiscalización en vía de recurso por la Administración concedente o de tutela (e incluso, posteriormente, por un Tribunal contencioso)”. *Principios de Derecho Administrativo*, II, p.140.

⁴⁵ SANTAMARÍA PASTOR, op cit, p. 139. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso de Derecho Administrativo* I, p. 538.

5. 1 Características del acto administrativo:

- Es un acto jurídico que se expresa en una declaración de voluntad.
- Es un acto de Derecho Público.
- Lo dicta la Administración Pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa y de una competencia determinada por la norma jurídica.
- Persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.
- Esta destinado a producir efectos jurídicos, es decir crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas.
- De manera general es escrito, aunque como ya hemos podido ver nuestra Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo reconoce la posibilidad de que el acto se emita de forma verbal.
- Solo los actos administrativos gozan del privilegio de la ejecutividad⁴⁶ o presunción de validez y de la ejecutoriedad o posibilidad de hacerse ejecutar⁴⁷, incluso sin intervención judicial.

⁴⁶ Doctrinariamente se ha dicho que la ejecutividad del acto administrativo consiste en que una vez perfeccionado produce, ya de por sí, todos los efectos propios, y ha de cumplirse necesariamente, sin que se pueda diferir su cumplimiento.

Por su parte, la ejecutoriedad es la facultad atribuida por el ordenamiento a los órganos estatales que ejercen la función administrativa, para disponer per se, la realización o el cumplimiento del acto administrativo, sin necesidad de acudir a la intervención de la justicia, empleando para ello, de ser necesario, procedimientos de ejecución coactiva. Se desprende de la noción expuesta que ejecutoriedad no es sinónimo de coacción sino una figura mas amplia que incluye a esta como especie. Este criterio se basa en la existencia de gran variedad de actos que se cumplen plenamente, produciendo todos los efectos jurídicos que le son propios, sin necesidad alguna de utilizar la coacción. COMADIRA, Derecho Administrativo Argentino, p. 324.

El art. 56 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común Español nos dice que: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”

⁴⁷ La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común Español en sus artículos 94 y 95 desarrollan una excelente regulación sobre la ejecutoriedad y la ejecución forzosa de los actos administrativos, de la siguiente forma: *Artículo 94. Ejecutoriedad:* Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo..... en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior. *Artículo 95. Ejecución forzosa:* Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales.

El acto administrativo es ejecutivo porque se presume válido⁴⁸, legítimo, eficaz, legal y apegado a derecho. La verificación de su legalidad es posterior a su emisión. Lo anterior se debe a que el fin de la Administración pública es la satisfacción del interés general, de las necesidades colectivas, lo que justifica que sus actos se presuman legales y no se necesite que un juez reconozca dicha cualidad, esto entorpecería la pronta satisfacción del interés general y sujetaría a la Administración Pública a la voluntad del judicial.

Será ejecutorio porque al nacer válido, la Administración no necesitara que una autoridad (judicial) los ejecute. Ella misma podrá transformar la realidad jurídica obviando la voluntad de los destinatarios del acto, de forma voluntaria o por medio de la ejecución forzosa (privilegio de auto tutela) la Administración no puede quedar sujeta a la voluntad del individuo porque esto significaría equipararla a ese individuo. La Administración Pública se impone a la voluntad del individuo, porque la ley y el interés público lo determinan.

- Son impugnables en sede administrativa, por medio de los recursos administrativos correspondientes, lo que agotaría la vía administrativa⁴⁹ para luego recurrir a la vía jurisdiccional, conformada por el Recurso de Amparo, si la transgresión de los derechos del administrado tienen rango constitucional y al contencioso – administrativo si los mismos tienen un rango ordinario.

⁴⁸ El art. 57. 1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común Español sostiene que: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”.

Lógicamente, al carecer de una normativa jurídica de este tipo que regule el procedimiento administrativo en Nicaragua, nosotros carecemos de una regulación específica para la notificación de los actos administrativos, siguiendo así las líneas generales de la notificación en la materia civil, procesal civil, etc....

⁴⁹ Según el art. 46 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo de Nicaragua, para ejercer la acción contencioso-administrativa será requisito indispensable haber agotado previamente la vía administrativa en la forma establecida por la ley. Esta vía se tendrá por agotada cuando se diere cualquiera de las condiciones siguientes: 1. Cuando se hubiere hecho uso en tiempo y forma de los recursos administrativos señalados por la ley de la materia y se hubiere notificado una resolución expresa. 2. Cuando en un procedimiento administrativo no se dictare la resolución final correspondiente dentro del plazo de treinta días, se produce el silencio administrativo, se tendrá por aceptada la solicitud del recurrente. 3. Cuando así lo disponga expresamente la ley.

5.3 Elementos del acto administrativo

Por elementos debe entenderse a aquellos factores, ingredientes y requisitos que concurren a la formación o integración del acto administrativo⁵⁰ y son:

- El sujeto
- La voluntad
- El objeto
- El motivo
- El fin
- La forma

a. El sujeto

El sujeto activo del acto administrativo será siempre un órgano administrativo competente⁵¹, el cual actúa por medio de funcionarios o empleados debidamente facultados para ello, es decir actúa gracias a una competencia que le otorga el ordenamiento jurídico correspondiente.

Por otro lado, el sujeto pasivo es el destinatario o persona en quien recaen los efectos del acto, que pasaremos a denominar “administrado⁵²”. Sería también el interesado⁵³

⁵⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, en *Comentarios la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativo. Tomo I*, p. 1455.

⁵¹ Podemos señalar que la competencia es la asignación concreta de tareas, que el sistema jurídico reconoce a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente en beneficio de la ciudadanía. Sus características son: Requiere siempre un texto de la ley para que pueda existir. Su ejercicio es obligatorio. Se encuentra fragmentada en diversos órganos. No es renunciable, ni puede ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio. Es constitutiva del órgano y no un derecho del titular del mismo.

⁵² GONZÁLEZ PÉREZ, respecto al administrado nos dice que: “En el ejercicio de la función administrativa aparece, al lado de o frente a la Administración Pública, el particular, el administrado. Puede encontrarse en las mas diversas posiciones: facilitando a la Administración los medios que necesita para la realización de sus funciones, desde su prestación personal a la entrega de bienes o dinero, soportando en sus bienes las servidumbres administrativas o utilizando los bienes de dominio público, soportando las limitaciones de la intervención administrativa u obteniendo los beneficios de la acción de fomento, prestando los servicios públicos o siendo un simple usuario de los mismos. Surgen así, como tipos concretos de administrado, el contribuyente, el expropiado, el contratista de obras públicas, el concesionario, etc.

Dese el punto de vista del procedimiento, el administrado es el “interesado”, esto es, el administrado en concreto que interviene o puede intervenir en el procedimiento administrativo. Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 151.

en que se tramite el procedimiento administrativo para la producción de un acto administrativo, así por ejemplo el que solicita una concesión, o un permiso forestal, o una licencia de conducir, actos que al producirse estarán dirigidos y serán notificados a los administrados, interesados y solicitantes del acto administrativo. Algunos consideran el término administrado como el género, y los otros la especie.

En otras palabras el sujeto activo ejerce competencias⁵⁴ dadas por las distintas normas jurídicas para resolver los problemas de los administrados y lo hace por medio de la emisión y notificación de diversas formas de actuación administrativa, principalmente por medio de los actos administrativos que en un momento dado pueden beneficiar, pero también perjudicar los derechos y garantías de los ciudadanos originándose así un conflicto jurídico administrativo, que deberá de ser resuelto por medio del contencioso – administrativo, cuando los mismos no tengan rango constitucional, porque aquí estaríamos en la materia propia del Recurso de Amparo.

Entonces podemos señalar que al momento de surgir un conflicto jurídico entre la Administración Pública y los administrados, estos pueden recurrir en contra de dicho acto, por lo tanto, se convierten en un sujeto activo, desde el punto de vista procesal, es decir, en un recurrente o demandante, mientras que la entidad pública se convertiría en un sujeto pasivo, en otras palabras en un recurrido o demandado. Por lo tanto, los papeles de los sujetos, se invierten en el Derecho Procesal Administrativo.

⁵³ La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común Español en su artículo 31, nos presenta un concepto de interesado: 1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

⁵⁴ Señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que: “El proceso de distribución de competencias comienza con la atribución a la Administración Pública en cuanto persona jurídica de una determinada potestad, atribución que tiene que ser realizada previamente por una norma. Si esa norma previa habilitante falta, si ha perdido vigencia o si es inaplicable en un caso concreto, el órgano administrativo implicado en el mismo será manifiestamente incompetente para actuar, ya que lo es, incluso, la persona jurídica a la que pertenece. La competencia es la medida de potestad atribuida a cada órgano, de forma que no puede haber competencia si no hay previamente una potestad que repartir”. Ver, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, p. 626.

b. La voluntad

El acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada por el funcionario público que dirige el órgano administrativo integrante de la Administración Pública en su conjunto. Esa voluntad no debe estar viciada por error, dolo o violencia.

Además, hay que señalar que aún cuando la voluntad de la Administración no se exprese en forma escrita (acto expreso⁵⁵), se presupone su existencia, (silencio administrativo⁵⁶ – acto presunto).

c. El objeto

Es la cosa, la actividad o relación o sea aquello que se ocupa y para que se dispone jurídicamente. El objeto del acto debe de cumplir con ciertos requisitos, debe ser determinado o determinable, posible y lícito.

También, se puede decir que el objeto del acto es aquello en que él consiste, es decir el ¿que? del acto, concretamente, la decisión, certificación u opinión contenidas en la declaración que el acto implica, lo que produce, lo que origina.

Como hemos dicho se dice que tiene que ser cierto, física y jurídicamente posible, así sería de objeto físicamente imposible, por ejemplo, la orden de demolición por ruina de un edificio destruido totalmente y resultaría jurídicamente imposible rescindir una concesión concluida por el transcurso del tiempo o pretender cancelar la licencia de conducir a una persona fallecida.

d. El motivo

Constituye el antecedente que provoca el acto, debe de existir siempre como elemento del acto una relación inmediata de causalidad lógica entre la declaración y las razones que lo determinaron, por ello el motivo se precisa con la contestación a la pregunta: ¿por qué?

La Administración Pública se encuentra obligada a motivar todo acto administrativo, ya que la motivación (ver art. 2, inc 10 Ley no. 350⁵⁷) es la exposición de las razones de hecho y de derecho que han inducido a la Administración a dictar un acto.

⁵⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, lo define como aquel que manifiesta directamente el elemento subjetivo. Mientras que el acto será presunto cuando una norma jurídica supone la existencia al darse ciertos hechos. Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 193.

⁵⁶ Sobre el silencio administrativo recomendando la lectura de las siguientes sentencias de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, la no. 12 del año 2003, la no. 7 del año 2004, la no. 2 del año 2005 y la no. 8 del año 2005.

Hablamos de motivación⁵⁷ administrativa para referirnos a la exteriorización de las razones fácticas y jurídicas que conducen a la adopción de un determinado acto administrativo, con un determinado contenido⁵⁹. COMADIRA⁶⁰ sostiene que la motivación es la exteriorización en el acto de la existencia de la causa y su finalidad, es decir de los antecedentes de hecho y de derecho que originan el acto. El mismo autor nos señala que la extensión de la motivación es una circunstancia condicionada por las características propias de cada caso, entendiendo que la misma debe concurrir al momento de ser emitido el acto, sin que sea posible que se integre de forma posterior.

e. El fin

Todo acto administrativo debe tener el fin propio de la función administrativa que es el interés público. La Administración Pública no puede seguir una finalidad cualquiera sino aquella que marca la ley. Por lo tanto, el fin es aquel objetivo que el órgano administrativo autor del acto pretende conseguir con su emisión.

⁵⁷ Motivación: Es la expresión de las razones que hubieren determinado la emisión de toda providencia o resolución administrativa. La falta, insuficiencia u oscuridad de la motivación, que causare perjuicio o indefensión al administrado, determinará la anulabilidad de la providencia o disposición, la que podrá ser declarada en sentencia en la vía contencioso-administrativa.

Fijémonos, bien que la Ley no. 350, al definir la motivación del acto, no enumera cuales actos son los que deben de ir motivados, sino que se refiere a dos términos específicos las providencias y las resoluciones administrativas. Surgen aquí una serie de interrogantes, por ejemplo, ¿Deben motivarse los actos discrecionales, o los de trámite? ¿Cuándo hablamos de providencias nos estaremos refiriendo también a actos de trámite? Piénsese, por ejemplo, en un procedimiento administrativo en el que te deniegan la práctica de una prueba, o te impiden la participación en una inspección, o no te aceptan una documental y todo esto se hace con un simple auto que es te es notificado, sin mayor contenido. Son todos estos aspectos, que hemos vivido en el ejercicio de varios procedimientos administrativos, principalmente en materia forestal o de consumidores.

Consideramos que es urgente que en una futura Ley de Procedimiento Administrativo Nicaragüense, se regule de forma adecuada la figura del acto administrativo, tal y como ya lo hemos sostenido.

⁵⁸ La misma no tiene que consistir necesariamente en un examen agotador de todos los elementos del acto y las razones que llevan al mismo. En realidad, la extensión y profundidad de la motivación dependerá de las circunstancias que concurran en cada acto concreto. Lo decisivo es que no se quede en una mera formula convencional, que no aclare como se llego al resultado final, sino que ofrezca una argumentación que deje constancia del proceso mental y jurídico que han conducido a la toma de esta decisión, que permita a los destinatarios del acto y a los órganos administrativos o judiciales que, en caso de recurso, deban enjuiciar su validez, tomar conocimiento suficiente de los motivos que le han conducido a tomar esa decisión.

⁵⁹Apunta GONZÁLEZ PÉREZ que: "La motivación es la exigencia de hacer públicas las razones de hecho y de Derecho que fundamentan el acto. Por la motivación se podrán conocer las razones que condujeron a la decisión adoptada, que justificaron el acto".

También, nos dice este autor que la motivación cumple una triple finalidad: a) Como exigencia que permite el control indirecto de la opinión pública: Se dispone y se ordena, pero al mismo tiempo se razona y se justifica para que se hace aquello. Sirve para persuadir al destinatario del acto y prevenir eventuales impugnaciones; b) La motivación permite determinar con mayor certeza y exactitud el conocimiento de la voluntad manifestada, constituyendo un elemento interpretativo valiosísimo; c) Y, por último, como medio para realizar el control jurisdiccional de los actos administrativos. Op cit, p. 1479

⁶⁰ COMADIRA, Derecho Administrativo Argentino, p. 263.

No tiene cabida el accionar inspirado en un fin público diverso del que determina en cada caso la emisión del acto, estableciéndose así una veda a una eventual intercambiabilidad de fines.

El fin al cual debe propender todo acto administrativo es el bien común, considerando no como una simple suma de intereses individuales coincidentes, sino como un conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a asociaciones e individuos el logro mas pleno y mas fácil de su propia perfección.

- Teoría de la desviación de poder

El fin del acto administrativo entraña una gran relevancia, pues la Administración no puede hacer uso de sus potestades sino es para perseguir la finalidad específica para la que se atribuye ésta. La utilización de sus poderes para otro objetivo distinto a éste, sea legal o no, vicia el acto administrativo, provocando su invalidez. A esta desviación del fin propio que debe pretender el acto se la denomina desviación de poder⁶¹.

Cualquier actuación que persiga otro fin diverso, aunque sea lícito⁶², no viene amparado por la potestad en base a la cual se dicta el acto y por tanto se encuentra viciado.

Así, lo ratifica el ordenamiento jurídico nicaragüense, que define la desviación de poder como “el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los establecidos por el ordenamiento jurídico o que no concordaren con el logro del interés público y el bien común” (art. 2. 6 Ley no. 350), y lo dota de trascendencia invalidante, en cuanto el art. 14 de la misma norma, lo incluye entre los elementos que deben servir de base para el examen de la legalidad de los actos y disposiciones generales.

Entiéndase que no se trata de la exigencia de una genérica persecución del interés público, sino de la persecución del fin concreto y específico que el ordenamiento jurídico pretendía tutelar al otorgar ese poder a la Administración Pública.

⁶¹ En la sentencia no. 4, del veintiséis de marzo del año dos mil siete, de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sus Vistos Resulta I, se señala que: Una actuación administrativa, en este caso un Reglamento se usó para un fin distinto al estipulado en la Ley, lo que constituye una clara desviación de poder.

⁶² GARCÍA DE ENTERRÍA, op cit. p. 459. SANTAMARÍA PASTOR señala que: “No es preciso para la existencia de desviación de poder, (...) que concurra ningún tipo de vicio de moralidad en el órgano autor del acto, ni que con éste se persiga ninguna finalidad privada o ilegítima; basta con que el fin perseguido por el acto sea meramente distinto del atribuido a la potestad del que emana”. Ver Curso de Derecho Administrativo, p. 159.

f. La forma⁶³

Es el medio material del que se sirve la Administración Pública para manifestarse en el exterior, haciéndose perceptible por los sentidos. Los actos administrativos constituyen decisiones jurídicamente formalizadas que se producen a través de un cauce formal que se denomina procedimiento administrativo (arto. 2, inc. 13 Ley no. 350)

Se emiten casi siempre de forma escrita⁶⁴, aunque pueden exteriorizarse de forma verbal⁶⁵ o por señales, así como consistir en actos materiales, a los cuales ya hemos hecho referencia, como aquellos que pueden llegar a permitir o concretizar la ejecución de un acto administrativo, sin el cual serían nulos. Siguiendo con el contenido formal de los actos escritos, los mismos deben reflejar al menos, los hechos, la decisión adoptada, el órgano que lo dicta, la fecha y la firma.

Los actos deben de tener un *encabezamiento* en el que se identifique el órgano que lo dicta, un *preámbulo o considerando* que explique los motivos por los que se dicta, una *parte dispositiva* en la que se exprese el contenido del acto y por último debe indicarse el lugar⁶⁶, la fecha y la firma de la autoridad competente.

⁶³ La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común Español en su art. 55 nos presenta una regla regulación del elemento forma del acto administrativo la cual podría tomarse en cuenta por el legislador nicaragüense, esa normativa señala lo siguiente: *Artículo 55. Forma:* 1. Los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia. 2. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido. 3. Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado.

⁶⁴ Debe aclararse, no obstante, que cuando hablamos de escritura debemos hacerlo en sentido amplio, incluyendo no sólo los escritos que constan en formato papel, sino también los que constan en otro tipo de soportes proporcionados por las nuevas tecnologías, como por ejemplo los de tipo informático. La regla general de la escritura “viene impuesta por la necesidad de constancia y prueba de los actos administrativos, no sólo de la resolución final, sin también de los actos de trámite”. En algunas ocasiones, sin embargo, el acto administrativo utiliza otros medios de hacerse presente, como la forma verbal (por ejemplo, una orden directa de un superior a un subordinado) SANTAMARÍA PASTOR, op cit, p. 153.

⁶⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, sostiene que la manifestación en forma verbal del acto no esta sujeta a requisitos de forma. El acto será valido y producirá efectos con arreglo a las normas generales, cualquiera que se la forma de expresión. Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 215.

⁶⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, señala que en principio el lugar no es requisito esencial de validez del acto administrativo. El ordenamiento jurídico no exige que los actos se realicen en un lugar determinado. Si bien el territorio a que se extiende la jurisdicción del órgano de que emane tendrá relevancia en orden al ámbito de eficacia territorial del acto. Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 206.

Una formalidad importante de los actos administrativos es su notificación a los interesados. La notificación⁶⁷ es el “acto por medio del cual se hará saber al interesado el contenido de una resolución de carácter administrativo” por lo que la ausencia de la misma demora el comienzo de la eficacia⁶⁸ del acto (ver art. 2, inc. 11 Ley no. 350)

5. 4 Clasificación de los actos administrativos

a. FLAVIO ESCORCIA⁶⁹ hace referencia a la doctrina alemana para iniciar su clasificación, para luego realizar un completo relato de diversos tipos de actos administrativos, los cuales compartimos, así ESCORCIA los ha clasificado en:

- *Actos imperativos*: Mediante los cuales la administración dicta un mandato o una prohibición.
- *Actos conformadores*: Mediante ellos se establecen, modifican o extinguen situaciones jurídicas o una relación jurídica concreta.
- *Actos declaratorios*: La administración realiza una declaración de la que se derivan consecuencias jurídicas administrativas.

⁶⁷ CASTELAO RODRIGUEZ define a la notificación del acto administrativo como la operación jurídica a través de la que se comunica formalmente el contenido del acto administrativo a los administrados interesados en éste, haciendo depender de su correcta realización la eficacia de éste. Así mismo, el mismo autor define a la notificación como un instrumento jurídico que formaliza una comunicación jurídica, propia e individual. Su naturaleza, es la de un acto independiente y, entre otras notas identificativas, derivativo del acto que se notifica, así como “condicio iuris” suspensiva de la eficacia externa del acto administrativo que traslada, respecto del interesado en el. La eficacia de los actos administrativos significa su posibilidad de modificación de la realidad, creando, extinguiendo o consolidando situaciones jurídicas o derechos. Ver: La reforma del procedimiento administrativo, p. 215.

PARADA VÁZQUEZ nos dice que la doctrina italiana encuadra la notificación y la comunicación entre los meros actos administrativos, es decir, los que no tienen categoría de negocios jurídicos, considerándolos como las comunicaciones y las advertencias, una especie de los actos recepticios. En este sentido muchos consideran a la notificación como un elemento más del acto administrativo. El art. 56. 2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común Español señala que: “La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior”

⁶⁸ Gran parte de la doctrina administrativista (MARIENHOFF, FIORINI, GORDILLO) se decanta por considerar a la notificación como un medio que condiciona la eficacia del acto, es decir que el mismo produzca efectos jurídicos. Otro sector de la doctrina se adscribe, en cambio, a la postura según la cual la notificación y con esto la publicidad del acto administrativo, como integrante de su elemento esencial “forma”, se refiere mas a la validez del acto (CASSAGNE) Ver: COMADIRA, Derecho Administrativo Argentino, p. 276.

⁶⁹ Escorcía, Flavio, Derecho Administrativo, p. 182.

- *Actos registrales:* No tiene por objeto la creación, modificación o extinción de una situación jurídica porque mediante ellos nada se crea ni se modifica, su objeto es el de constituir medios o instrumentos probatorios escritos, sobre datos o pruebas que ya existen en un registro público. Se expiden por medio de documentos públicos indubitables, con fuerza legal, pero que admiten prueba en contrario.

b. Según produzcan o no efectos jurídicos respecto a terceros:

- *Actos jurídicos:* Son los que se encuentran revestidos de todas las formalidades y sobre todo, si implican consecuencias o efectos jurídicos directos para terceros.
- *Actos materiales:* Son aquéllos que no producen ningún efecto de derecho.

c. Según las voluntades que intervienen en la formación de los actos:

- *Actos unilaterales o simples:* Son todos aquéllos que emanan de un sólo órgano de la Administración Pública, que tenga competencia para ello y que la titularidad la ostente un único funcionario.
- *Actos plurilaterales:* Son aquellos actos complejos que para su formación requieren la intervención de dos o mas voluntades.
- *Actos colegiados:* Son aquellos que emanan de un solo órgano de la administración, pero previamente es necesaria la concurrencia de varias voluntades, aunque el acto se exteriorice como voluntad común del órgano emisor. Ejemplo: Los actos emitidos por el Consejo Municipal o por el Consejo Superior de la Contraloría General de la República.
- *Actos complejos o colectivos:* Son aquellos que para su formación requieren dos o mas voluntades que buscan efectos jurídicos diversos entre sí. Por ejemplo, los contratos administrativos.

d. Según que la autoridad este obligada a actuar estrictamente en base a la ley, o con cierto margen reconocido en la misma ley:

- *Actos obligatorios, vinculados o reglados:* Son aquéllos que la ley prescribe como obligatorios para la Administración Pública, sin margen para apreciar si debe de actuar o no, o cual ha de ser el contenido del acto o el momento de su actuación.
- *Actos discrecionales:* En este tipo de acto, la misma ley se encarga de otorgar a las autoridades administrativas cierto margen de actuación, en el sentido de dejarla libre para decidir en que momento debe de actuar, como lo debe hacer e incluso hasta el contenido de su actuación.

e. Según su radio de acción sea más o menos amplia:

- *Internos:* Son aquellos cuyos efectos se producen en el seno de la misma administración pública, por lo tanto sus efectos no afectan a los particulares. Por ejemplo las ordenes, las circulares, las medidas disciplinarias, las instrucciones, entre otros propios de la materia policial.
- *Externos:* Son aquellos actos que inciden en la vida de los particulares.

f. En razón de su finalidad:

- *Actos preliminares y de procedimiento:* Son todas aquellas actividades preparatorias o preliminares con la finalidad de emitir una resolución administrativa.
- *Actos de decisión o resolución:* Constituyen el principal fin de la actividad administrativa. Son las declaraciones unilaterales de voluntad de la Administración Pública, mediante las que se crea, modifica o extinguen situaciones jurídicas subjetivas.

Son las resoluciones administrativas definitivas que serán susceptibles de recursos administrativos y judiciales. Su impugnación se basa en los vicios de los actos producidos durante el procedimiento correspondiente, es decir los de mero trámite. (ejemplo una resolución administrativa decidiendo un accidente de tránsito)

- *Actos de ejecución:* Son todos aquellos de orden material o jurídico que tienen por objeto hacer cumplir las resoluciones y decisiones administrativas en caso que los administrados no las cumplan de manera voluntaria.

g. Según los efectos jurídicos que producen o por su contenido:

g.1 Actos administrativos destinados a ampliar la esfera jurídica de los administrados:

- *Actos de admisión:* Tienen por objeto permitir que los administrados entren a formar parte o se les de acceso a una institución, gozando de los derechos y ventajas de tal situación.
- *Actos de aprobación:* Constituyen un medio de control preventivo a favor de la administración, que tiene por objeto impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés general. Basados en la revisión de acto se controla tanto la legalidad como la oportunidad de los mismos. Mediante un acto de aprobación la autoridad administrativa aprueba la solicitud de los administrados que solicitan la autorización por ejemplo, de un plano de construcción.
- *Actos de dispensa:* Es el acto por medio del cual se exime a exonerar a los administrados, del cumplimiento de una obligación legal, o bien de cumplir

algún requisito legal. Este tipo de acto solo puede emitirse con una autorización expresa de ley. Ejemplo: la dispensa de una multa.

- *Autorización, licencia o permiso:* Tales actos no determinan el nacimiento de un nuevo derecho a favor de los administrados, sino que tienen por objeto la remoción de los obstáculos jurídicos para hacer posible el ejercicio de derechos. En otras palabras, los administrados ya son titulares de derechos, pero su ejercicio se encuentra limitado o restringido por diversas razones (seguridad, edad). La licencia se utiliza para autorizar actividades de mayor complejidad y de mayor duración. Los permisos pueden ser de larga duración o para la ejecución inmediata de alguna actividad. Ejemplos: licencia de conducir, permiso de portación de arma de fuego, permiso para realizar una manifestación.

*Las autorizaciones*⁷⁰: Son actos por medio de los cuales la Administración Pública confiere al administrado la facultad de ejercitar un poder o derecho que preexiste a la autorización en estado potencial. A diferencia de lo que acontece con la concesión, el derecho o la facultad no lo crea, constituye o traslada la autorización, sino que esta previamente en el patrimonio o en el ámbito de libertad del administrado, pero su ejercicio sólo es lícito después de que la Administración constata la existencia y límites del derecho o de la libertad, o de que no existen motivos contrarios a su plena efectividad. Las autorizaciones son de uso frecuente en la llamada policía de seguridad (permisos de armas, industrias peligrosas)

- *Las concesiones:* Se diferencian de la autorización, licencia o permiso, en que en estos ya existe el derecho, y lo que se hace mediante tales figuras es remover los obstáculos para su ejercicio. En cambio en la concesión los administrados adquieren un derecho que no tenían, es decir, que hace nacer un derecho del que no se disponía.

La concesión es aquel acto de autoridad por medio del cual se faculta a los administrados para el establecimiento o explotación de un servicio público. La autoridad que concede se le llama concedente y al beneficiario se le denomina concesionario, aquí cabe preguntarnos ¿Este último emite o no actos administrativos? ¿Es o no funcionario público?

Y nos hacemos estas preguntas porque la Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo en su art. 15 sostiene que dicha Jurisdicción será competente para conocer y resolver: Los reclamos que los administrados formulen en contra de las actuaciones de la Administración Pública concedente, relativos a la fiscalización y control de las actividades de los concesionarios de los servicios públicos, siempre que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a ellos, así

⁷⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, sostiene que la autorización es un acto de la Administración por el que esta consiente a un particular el ejercicio de una actividad privada, aunque inicialmente prohibida con fines de control administrativo de su ejercicio, constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente. Ver: Curso de Derecho Administrativo II; p. 137

como en contra de las actuaciones de los propios concesionarios en cuanto implicaren el ejercicio de potestades administrativas.

g.2 Actos administrativos destinados a limitar la esfera jurídica de los administrados:

- *Las órdenes administrativas:* Son actos mediante los que se imponen a los administrados la obligación de hacer, dar o no hacer alguna cosa o actividad. Son mandatos o prohibiciones. Pueden ser emitidos de forma oral.
- *Las sanciones administrativas:* Son actos por medio de los cuales se castiga la infracción de las leyes o el incumplimiento de las ordenes administrativas. Ejemplos: la multa de tránsito es una clásica sanción pecuniaria, la amonestación privada o pública, la suspensión de la licencia, entre otras.
- *Actos de ejecución forzada:* Son aquellos por medio de los cuales se obliga a los administrados a obedecer de forma coactiva las disposiciones administrativas.

g.3 Actos que hacen constar la existencia de una situación jurídica:

- *Actos de registro:* Son los actos que permiten inscribir situaciones jurídicas para que produzcan efectos jurídicos respecto a terceros. Ejemplo: el registro vehicular.
- *Actos de certificaciones:* Son todos aquellos mediante los que la Administración Pública da fe de una situación jurídica. Ejemplo: los certificados de las resoluciones de accidentes de tránsito.
- *Actos de notificación:* Mediante ellos la Administración Pública da a conocer a los interesados, las resoluciones administrativas adoptadas. Su importancia es vital ya que muchos actos sólo tienen validez o empiezan a correr los términos a partir de la notificación.
- *Actos de publicación:* Son aquellos mediante los cuales la Administración da a conocer a los administrados determinadas situaciones de interés general o que interesan a muchas personas, o porque así lo exige el ordenamiento jurídico. Ejemplos: las convocatorias para concursos, licitaciones públicas, o la misma publicación de las normas jurídicas en La Gaceta.

6.5 Efectos y extinción de los actos administrativos

Una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber cumplido con todos los requisitos para su formación, entonces se dice que adquiere fuerza obligatoria y que goza de una presunción de legitimidad. Ello significa que dicho acto debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse su invalidez por una autoridad competente, se trata de una presunción iuris tantum (El acto administrativo es susceptible de prueba en contrario)

Los efectos del acto administrativo consisten en generar, modificar, o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular, el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica concreta. En consecuencia, los derechos y obligaciones que se generan en virtud de ese acto, afectan o benefician a personas determinadas, es decir, que tienen un carácter personal e intransmisible y por tanto, pueden ser ejercitadas o cumplidos por esa persona. La excepción a esta regla general se da cuando el acto constituye una ventaja pecuniaria para el administrado, es decir; que entra a formar parte de su patrimonio.

Los actos administrativos se extinguen:

- Por su propio cumplimiento
- Por nulidad (absoluta o relativa)
- Por revocación (expresa o tácita)

Son dos las categorías básicas que se utilizan para estudiar la invalidez de los actos jurídicos en general:

- La nulidad absoluta, radical o de pleno derecho.
- La anulabilidad o nulidad relativa.

Un acto o negocio es nulo, con nulidad absoluta o de pleno derecho, cuando su ineficacia es intrínseca y por ello carece ab initio de efectos jurídicos, sin necesidad de una previa impugnación.

Consecuencias:

- Ineficacia inmediata, ipso iure, del acto.
- Carácter general o erga omnes.
- Imposibilidad de sanar⁷¹ el acto, por confirmación o prescripción.

⁷¹ Recordemos que el término saneamiento o convalidación es el efecto jurídico que se produce cuando la Administración, por medio de un acto expreso o tácito, le otorga plena validez a un acto administrativo afectado por un vicio determinante de su nulidad relativa. El saneamiento no procede obviamente respecto de los vicios generadores de nulidad absoluta.

Por su parte la conversión es el efecto jurídico que se produce cuando la Administración, con el consentimiento del administrado, si ello fuera necesario, transforma un acto nulo en acto válido, empleando para ello los elementos válidos del acto viciado. La conversión no es pues, un medio de saneamiento de actos, pues esta última figura se refiere exclusivamente a los actos anulables. COMADIRA: Derecho Administrativo Argentino, p. 317 – 319.

GONZÁLEZ PÉREZ nos dice que los actos administrativos anulables, a diferencia de los nulos de pleno derecho, pueden ser subsanados. Al desaparecer el defecto que lo invalida. El acto deviene válido. Se borra la infracción en que incurrió y, por tanto, el acto queda plenamente ajustado a derecho. Sobre la convalidación nos dice que es el acto administrativo por el que se subsanan los defectos de un acto anterior anulable, en otras palabras, implica una potestad administrativa cuya actuación se concreta precisamente en la emanación del acto administrativo anterior (Sentencia del Tribunal Supremo Español del 15 de febrero de 1988). Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 260.

Notas características:

- Cualquier persona puede instar la nulidad.
- Aun sin que medie petición de parte el juez puede y debe apreciarla ex officio por su propia iniciativa y en cualquier momento, porque dada su naturaleza, la acción no se extingue ni por caducidad ni por prescripción.
- La nulidad absoluta no puede subsanarse.
- La nulidad del acto administrativo supone la de los actos posteriores relacionados al mismo, con la excepción de la buena fe.
- Tiene efectos retroactivos.

En nuestro sistema jurídico carecemos de un listado taxativo⁷² que nos señale cuando un acto administrativo es nulo o anulable, sino que nos regimos por la normativa civil, solo algunas normas como la Contencioso – Administrativa nos dicen expresamente cuando un acto administrativo es anulable, así por ejemplo, el art. 2, inciso 10 de dicha normativa nos indica que cuando el acto carece de motivación se produce su anulabilidad.

⁷² La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común Español en sus artículos 62 y 63 nos exponen una amplia regulación de las figuras de la nulidad y de la anulabilidad de los actos administrativos que podrían ser un modelo a seguir en la redacción de la futura normativa de procedimiento administrativo nicaragüense, transcribimos ambos artículos: *Artículo 62. Nulidad de pleno derecho.* 1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. b) Los dictados por órgano manifestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. c) Los que tengan un contenido imposible. d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta. e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal. 2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. *Artículo 63. Anulabilidad.* 1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. 2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. 3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Consideramos y lo volvemos a repetir que es urgente la aprobación de una normativa que regule el procedimiento administrativo nicaragüense, en aspecto tan importantes como la nulidad de los actos administrativos, eje transversal, de las pretensiones que el administrado puede alegar tanto en los recursos administrativos como en la vía jurisdiccional contencioso – administrativa.

La *anulabilidad o nulidad relativa* tiene unos efectos mucho más limitados. Esta determinada por dos coordenadas: El libre arbitrio y la seguridad jurídica. Solo los afectados por un acto anulable y solo ellos pueden pedir la declaración de nulidad, dentro de un cierto plazo, transcurrido el cual, si no se produce reacción el acto sana y el vicio de nulidad queda purgado. Ese vicio es convalidable por el autor del acto, aun antes de que transcurra ese plazo, sin más que subsanar la infracción legal cometida.

Para COMADIRA⁷³ el criterio de distinción es, en este aspecto variable, un sector de la doctrina lo sitúa en el modo de presentarse el vicio. Si este aparece evidente, ostensible, surgiendo del acto mismo, se generaría el acto nulo; en cambio, si el vicio no ostenta ese carácter notorio requiriendo para su determinación una investigación de hecho, entonces se configuraría un acto anulable.

Así mismo, también se podría ubicar el criterio diferenciador en el carácter rígido o flexible de la causal de invalidez. Actos nulos serían los que adolecen de deficiencias rígidamente predeterminadas por la norma, anulables por el contrario, serían los que padecen vicios variables cuya configuración depende de la valoración judicial.

HERNÁNDEZ CORCHETE⁷⁴ sostiene que mientras un acto administrativo es anulable cuando incurre en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, la nulidad de pleno derecho solo surge cuando el defecto del que adolece el acto es uno de los expresamente previstos en la ley como vicio de nulidad.

Por su parte, el acto administrativo es *inexistente* cuando no reúne los elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto, y en ausencia de los cuales, es imposible concebir su existencia. Puede ser apreciada tanto en la jurisdicción ordinaria como en la administrativa.

La inexistencia del acto ocurre cuando:

- Falta la competencia para la realización del acto
- Falta la voluntad
- Falta el objeto
- Hay omisión de las formas constitutivas del acto

⁷³ Ver: Derecho Administrativo Argentino, p. 282.

⁷⁴ HERNÁNDEZ CORCHETE, La reforma del procedimiento administrativo, p. 231.

6.6 Revocación de los actos administrativos

Con carácter general la revocación⁷⁵ se define como la retirada definitiva de un acto propio por parte de la Administración Pública, mediante la emisión de otro de signo contrario⁷⁶. A diferencia de la anulación, que implica la retirada del acto por motivos de legalidad, la revocación equivale a una sustitución por motivos de oportunidad o de conveniencia administrativa⁷⁷. El motivo, por tanto para recurrir a la revocación es posterior al acto, en cambio los vicios en la nulidad nacen con el acto mismo.

El acto de la revocación tiene naturaleza constitutiva (y no declarativa como en la anulación) por ello sus efectos son hacia el futuro (ex nunc, desde ahora o a partir de ahora) y no retroactivos (como en la nulidad, efectos ex tunc, desde entonces)

En la revocación el acto es perfectamente legal, pero ya no se acomoda a los intereses públicos y por tanto, la Administración Pública decide dejarlo sin efectos o sustituirlo por otro. La revocación encuentra un límite en los derechos adquiridos (indemnizaciones). La revocación se realiza por un nuevo acto administrativo que extingue otro acto anterior válido y eficaz.

5.6.1 La revocación es de dos clases:

- *Expresa*: Cuando un acto administrativo posterior dice expresamente que revoca o sustituye tal o cual acto anterior.
- *Tácita*: Un acto posterior revoca a uno anterior, cuando es incompatible con el.

⁷⁵ La revocación, se trata de la extinción del acto administrativo dispuesta por la propia Administración Pública con el fin de adaptar su accionar a las nuevas circunstancias de hecho, diferentes de las apreciadas originariamente, a la nueva valoración de estas últimas, o a las actuales exigencias del interés público.

La posibilidad de que la extinción por razones de oportunidad se base no solo en el cambio de las circunstancias de hecho tomadas en cuenta originariamente al momento de la emisión del acto, sino también en su nueva valoración como consecuencia de la variación del criterio de las autoridades administrativas o de la mutación del interés público que determino la emisión del acto, es aceptada por parte de la doctrina y negada por otra. COMADIRA, Derecho Administrativo Argentino, p. 394.

⁷⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Curso de Derecho Administrativo, p. 642.

⁷⁷ Señalan VILLAR PALASÍ y VILLAR EZCURRA que: "La revocación tiene como finalidad llevar a cabo una modificación o supresión de los efectos de un acto por motivos de mera oportunidad. No se trata, sin embargo, de una libre elección de la Administración sino de cumplir con ello la finalidad que siempre debe perseguir con su actuación; la mejor consecución del interés público. Como quiera que este interés puede ser cambiante (ya que lo que es oportuno hoy, no tiene porqué serlo siempre) la Administración Pública debe tener la posibilidad de contrarrestar los efectos de una decisión cuyo mantenimiento pugnaría con el interés público, para lo cual se le reconoce un cauce especial". "Frente al principio que postula la estabilidad de los actos se encuentra también la necesidad de acomodar la situación administrativa a las circunstancias cambiantes de cada momento. De ahí que como consecuencia de esta tensión entre lo permanente y lo mutable (legalidad frente a realidad) se haya arbitrado la posibilidad de que la Administración pueda dejar sin efectos sus propios actos". Ver SANTAMARIA, Fundamentos de Derecho Administrativo, p. 207.

5.6.2 Existen actos administrativos que no pueden ser revocados por dos motivos:

- *Lógicos*: Actos administrativos que producen efectos instantáneos.
- *Jurídicos*: Los reglados u obligatorios.

En el ámbito de la organización administrativa el ejercicio de la potestad de revocación corresponde en primer lugar, a la misma autoridad que ha producido el acto a revocar y en su caso, corresponde también a la autoridad jerárquica superior.

La revocación misma no puede ser a la vez revocada. Para que recobre validez el acto administrativo primariamente revocado, debe existir una decisión expresa en tal sentido.

GUÍA PRÁCTICA SOBRE LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Defina el acto administrativo y enumere sus características.
2. Explique los elementos del acto administrativo.
3. Explique la teoría del desvío de poder.
4. Resuelva el siguiente caso:

Un funcionario público de la Dirección de Defensa de los Consumidores, tramitando la demanda, notifica al consumidor por medio de auto su negativa de llamar a testificar a la parte demandada, pero no expresa ninguna razón jurídica que fundamente su decisión.

- a. Identifique el acto administrativo.
- b. Identifique los elementos que integran el acto administrativo.
- c. Existe algún vicio en alguno de los elementos que integran el acto administrativo.
- d. Consulte la Ley no. 182, de los Consumidores (La Gaceta No. 213, del 14 de noviembre de 1994) y su Reglamento (Decreto No. 2187, La Gaceta No. 169, del 3 de Septiembre de 1999) para resumir las etapas del procedimiento administrativo en el cual se encuentra el acto administrativo señalado.
5. Redacte un acto administrativo aprobando una concesión minera y un permiso forestal.
6. Diferencie los términos: “Nulidad administrativa y anulabilidad administrativa”
7. ¿Cuándo un acto administrativo se considera inexistente?
8. ¿En que consiste la revocación de un acto administrativo?
9. Redacte la revocación de un acto administrativo que usted seleccione.

UNIDAD VI. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios, que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos es lo que constituye el procedimiento administrativo que a su vez constituye el expediente administrativo⁷⁸.

1. Definición

Para el Dr. Cairo Manuel López⁷⁹ es aquel conjunto de principios de formalidades previas a la producción del acto administrativo y que tienden a regularlo desde su iniciación hasta el momento en que se dicta, su ejecución y los recursos a que da lugar en sede administrativa.

GONZÁLEZ PÉREZ⁸⁰ sostiene que el procedimiento administrativo⁸¹ es un tipo, una forma, una especie de combinación de actos, que se caracteriza por las notas siguientes:

- Cada uno de los actos combinados conserva integra su individualidad.
- La conexión entre los actos radica en la unidad de efecto jurídico. En el procedimiento todos los actos están encaminados a producir un efecto jurídico.
- Los actos están vinculados causalmente entre sí, de tal modo que cada uno supone al anterior y el último supone al grupo entero.

⁷⁸ Según el art. 2 inc 9 de la Ley no. 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo de Nicaragua, “El expediente administrativo es el conjunto de documentos debidamente identificados y foliados, o registros de cualquier naturaleza, con inclusión de los informes y resoluciones en que se materializa el procedimiento administrativo de manera cronológica y al cual deben tener acceso los interesados desde el trámite de audiencia y obtención de copias, y que la Administración Pública deberá enviar de forma íntegra a los Tribunales de justicia en lo pertinente al asunto de que se trate, caso de que se ejerciere la acción contencioso-administrativa. Cuando un documento no pudiese agregarse al expediente por su naturaleza, se pondrá razón de esta circunstancia en el expediente, en tanto que su original se custodiará por el órgano jurisdiccional” El expediente administrativo constituye el procedimiento administrativo hecho papel.

⁷⁹ LÓPEZ, Cairo: Concepto y Naturaleza del Procedimiento Administrativo. Revista Encuentro no. 11, UCA, 1977.

⁸⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Manual de Procedimiento Administrativo, p. 73.

⁸¹ Apunta SANTAMARÍA PASTOR que seguir un procedimiento “distingue a la Administración de las personas privadas, cuya actuación es, en principio, informal; es cierto que las grandes organizaciones privadas tienden a establecer, cada vez de manera más acusada, pautas formales en la actuación de sus integrantes; pero la eficacia de dichos procedimientos es una cuestión puramente interna y ajena al Derecho, de tal modo que su incumplimiento puede determinar, a lo sumo, la responsabilidad laboral de un empleado, pero no tiene por qué afectar, en principio, a la validez de la decisión que toma”. Ver: Fundamentos de Derecho Administrativo, p. 55.

2. Justificación del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo constituye una de las primeras garantías de que la Administración Pública se sujetara al principio de legalidad. Obliga al poder público a seguir unos cauces formales mínimos para considerar legítima su actuación. Se convierte no solo en una garantía para los derechos de los administrados sino también en un signo de la buena administración de la cosa pública, garantía del interés público.

- El procedimiento administrativo constituye en primer lugar garantía⁸² de que los intereses públicos son satisfechos mediante un orden de actuaciones regulares y previamente determinadas por las leyes.
- En segundo lugar, constituye garantía de los intereses de los administrados ya que estos tendrán seguridad jurídica de que la Administración Pública actúa mediante un procedimiento que posteriormente es revisable en la vía judicial.
- Tales garantías son la contrapartida de los poderes exorbitantes de la administración, así como una seguridad contra el riesgo de las decisiones apresuradas y mal estudiadas.

La jurisprudencia española ha llegado a sostener que no se puede impugnar de forma separada las actuaciones (pruebas, informes, propuestas, etc.) que conforman el procedimiento administrativo por considerar que se trata de actuaciones o actos instrumentales o de trámite⁸³ soportes de las resoluciones finales que son las únicas impugnables. Se llega así a precisar que la resolución final con sus actos preparatorios constituye un complejo carácter unitario.

FLAVIO ESCORCIA⁸⁴ sostiene que en Nicaragua, es muy difícil afirmar que existe un procedimiento administrativo serio, cierto y seguro ante los órganos de la Administración Pública, pues en muchas ocasiones el administrado no tiene la oportunidad de ser oído y producir pruebas antes de la resolución. Así mismo, hay ausencia de una verdadera norma jurídica estableciendo o regulando el procedimiento administrativo general que regule la actuación de la Administración Pública Nicaragüense.

⁸² Se ha sostenido que el procedimiento administrativo cumple una función de garantía al proteger tanto al interés público como al particular frente a la ilegitimidad o inconveniencia del obrar de la Administración Pública, siendo sus principios susceptibles de protección judicial. COMADIRA, *Derecho Administrativo Argentino*, p. 841.

⁸³ Estos actos de trámite sólo serán impugnables si por su trascendencia el ordenamiento jurídico les confiriera autonomía, si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinaran la imposibilidad de continuar el procedimiento o si produjeran indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos (arto. 107. 1 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Española. LRJPA).

⁸⁴ ESCORCIA, FLAVIO: *Derecho Administrativo* (primera parte) p. 196.

Lo anterior nos permite afirmar que la Ley no. 290, de Organización, competencias y procedimientos del Poder Ejecutivo Nicaragüense⁸⁵, no llena las expectativas de ser una verdadera norma jurídica que regule el procedimiento administrativo en toda su extensión, es decir, que regule cada una de las etapas y con esto cada uno de los actos de trámite, al menos desde el punto de vista general, que llegan a integrar el procedimiento administrativo, pero es que además es una norma que carece de una regulación jurídica sobre la figura del acto administrativo.

Realmente, la Ley no. 290, sólo regulo y no podemos decir que en toda su extensión, el denominado procedimiento administrativo de revisión, que implica la utilización de los recursos administrativos, en este caso el de revisión y el de apelación, en contra de los actos administrativos (art. 39 al 46 de la Ley 290) dejando que todo posible vacío se llene con la normativa de procedimiento civil (art. 46 Ley 290).

En Nicaragua el procedimiento administrativo se va regulando en cada de las normas jurídicas según el acto administrativo correspondiente, así para obtener un permiso forestal o una concesión minera tenemos que recurrir a las normas jurídicas específicas, las cuales regularan el procedimiento en cuestión de forma distinta, lo que nos lleva a afirmar que carecemos de una normativa o regulación común del procedimiento administrativo, lo cual sería ideal.

Lo anterior no significa que la diversidad regulatoria del procedimiento administrativo sea mala y que la existencia de una normativa de procedimiento administrativo común sea la solución de todos los problemas que surgen al momento de la tramitación de los procedimientos administrativos en los que nos vemos envueltos en el ejercicio diario de la profesión, pero si consideramos urgente que se regulen aspectos tan fundamentales, como lo que venimos señalando, tanto respecto al acto administrativo como del procedimiento administrativo.

Necesitamos que sobre el acto administrativo, se regulen aspectos tan específicos, como sus elementos, su notificación, las causales de nulidad o anulabilidad, sus revocación, su ejecutividad y ejecutoriedad, los medios de ejecución de los mismos, entre otros.

Sobre el procedimiento administrativo es urgente regular una serie de principios básicos, que le sirvan de base jurídica y de eje transversal, sobre todo en su ejercicio práctico, para luego regular cada una de las actuaciones o trámites que el mismo contiene para que sirva de modelo a seguir por el resto de normativas existentes en el país.

No podemos pasar por alto la urgente necesidad de regular medios jurídicos a utilizar cuando no se permite la celebración de medios de prueba dentro de un procedimiento administrativo, o cuando se deniega la realización de un actuación de trámite, o cuando se nos presenta la figura del silencio administrativo y su posterior ejecución, entre otros problemas prácticos con una ocurrencia continua.

⁸⁵ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 102 del 3 junio 1998.

Repetimos que es necesaria la aprobación de una Ley de Procedimiento Administrativo en Nicaragua con la finalidad de regular estos aspectos.

3. Clases de procedimientos administrativos

Según FLAVIO ESCORCIA⁸⁶: Atendiendo a la finalidad del procedimiento puede clasificarse en:

- *Procedimiento ordinario o de gestión administrativa*: Es el procedimiento tipo, general. Posee tres etapas: Iniciación, desarrollo y terminación.
- *Procedimiento ejecutivo o de apremio*: Persigue el cumplimiento de los actos administrativos, producidos en el procedimiento ordinario.
- *Procedimiento de recurso, reclamación o revisión*: Es el procedimiento que permite la revisión de los actos administrativos por medio de los recursos administrativos.
- *Procedimiento sancionador*: Es aquel mediante el que la Administración Pública persigue el castigo de los particulares que han infringido las disposiciones administrativas, es decir, se trata de un procedimiento correctivo.
- *Procedimiento disciplinario*: Cuando se trata de funcionarios públicos que han faltado a sus deberes, se sigue todo un procedimiento para establecer las sanciones pertinentes.
- *Procedimiento de oposición*: Es aquel previo a la aprobación del acto administrativo y que tiende a conocer y respetar derechos de terceros. La Administración Pública actúa como juez entre dos partes en conflicto dentro del procedimiento.

GONZÁLEZ PÉREZ⁸⁷ los clasifica en:

- Procedimientos con tramitación preestablecida en la ley (formalizados).
- Procedimientos en que se deja libertad al instructor para fijar su tramitación (no formalizados).
- *Procedimientos independientes*: Son los que no guardan conexión con ningún otro. Son procedimientos simples por los que se ejerce una potestad administrativa para realizar un fin.

⁸⁶ESCORCIA, op cit, p. 197 - 198

⁸⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, op, cit, p. 77 – 79.

4. Principios generales⁸⁸ que informan el procedimiento administrativo

1. *El principio de oficialidad*⁸⁹: Incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto crea conveniente para el establecimiento y resolución de la cuestión planteada.
2. *El principio anti formalista*: Postula que el cumplimiento de los requisitos formales sea examinado de forma flexible, dando preferencia a las cuestiones de fondo respecto a las puramente procedimentales, que tienen un carácter secundario.

Si bien, entendiendo que dicha regla debe aplicarse exclusivamente a favor del administrado, pues nada justifica que la Administración Pública quede eximida del cumplimiento de las formalidades exigidas por el ordenamiento jurídico.

3. *El carácter contradictorio del procedimiento administrativo*: determina la necesidad de que puedan acceder al procedimiento todos los intereses afectados por el mismo, dándose posibilidad a sus titulares de defenderlos en el mismo en condiciones de igualdad.
4. *Celeridad*⁹⁰ *en su tramitación*: Se pretende que al ser el procedimiento administrativo el medio para la producción de los actos administrativos de la Administración Pública y al tener estos una finalidad pública en pro del beneficio de los administrados, los procedimientos se tramiten con celeridad, con rapidez, porque las necesidades colectivas o individuales que se podrían satisfacer que los actos administrativos no pueden esperar eternamente la realización de trámites burocráticos y engorrosos, los cuales lógicamente también alegarían al mismo administrado, al inversionista, al contribuyente y a

⁸⁸ Los principios del procedimiento administrativo son un conjunto de reglas básicas, que conforman un sustrato axiológico esencial que sirve de base de las reglas reguladoras de éste y sirven como criterios interpretativos de las mismas.

⁸⁹ Señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que: "La Administración está específicamente obligada a desarrollar la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, sin necesidad de que sea excitada en este sentido por los particulares, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la jurisdicción civil donde, por regir el principio dispositivo, se entiende que el proceso es cosa de las partes, de quienes depende, en consecuencia, su progresión". Ver: Curso de Derecho Administrativo, p. 467.

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Española en su art. 74 sostiene que: "1. El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites".

⁹⁰ La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Española en su art. 75 sobre el principio de celeridad sostiene que: 1. Se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo. 2. Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.

todo aquel que contribuya con la Administración en la satisfacción de esas necesidades.

Al respecto, esta muy de moda la llamada simplificación administrativa o de trámites administrativos, lo que implica condensar, acelerar e incluso eliminar cualquier cuello de botella que retrase el procedimiento administrativo atentando así en contra del bien común.

5. Etapas del procedimiento administrativo:

1. *Iniciación*: El procedimiento administrativo se inicia por un acto al que el ordenamiento jurídico atribuye el efecto de poner en marcha el procedimiento. Este acto de iniciación da lugar al nacimiento de una sucesión de trámites o fases encaminadas a decidir tanto las cuestiones que el acto plantee como cuantas otras deriven del objeto específico del procedimiento.

- *A instancia del interesado*: Se inicia a *solicitud*⁹¹ de interesado cuando se promueve para resolver pretensiones deducidas por el mismo. La solicitudes el acto por medio del cual se deduce una petición ante la Administración Pública.

- *De oficio*⁹²

⁹¹ La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Española en su art. 70 nos presenta un buen modelo jurídico a seguir para regular la figura de la solicitud como un medio de iniciar el procedimiento administrativo, dicho artículo sostiene que: 1. Las solicitudes que se formulen deberán contener: a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones. b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud. c) Lugar y fecha. d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio. e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige. 2. Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa. 3. De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados en las oficinas de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina. 4. Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas. Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.

⁹² Hay que señalar que si en el procedimiento administrativo iniciado a instancia de parte es la presentación de una solicitud por el interesado, la que motiva el mismo. En el que se inicia de oficio se emite una decisión que tiene su origen en alguno de los motivos siguientes: Una decisión adoptada *motu proprio* por el órgano competente, la solicitud de otro órgano público o la denuncia o petición del administrado. Sobre este último punto SANTAMARÍA PASTOR entiende por denuncia: "El acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento del

La naturaleza del acto de iniciación es distinta según que sea de oficio o a instancia del interesado. Pues mientras en el primer supuesto será un acto administrativo, de trámite, en el segundo será un acto del particular o de un ente público que actúa como particular, pero tanto en uno como en otro supuesto existe un elemento común, el de delimitar el objeto del procedimiento administrativo.

2. *Desarrollo*: Los actos que integran el procedimiento una vez iniciado y hasta su terminación pueden tener un doble objetivo:

- 2.1 Incorporar los datos necesarios para que el órgano administrativo pueda dictar resolución (*actos de instrucción*⁹³)
- 2.2 La *actividad de instrucción* dará lugar a los documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa.
 - La aportación de datos, por ejemplo, por medio de los *informes*⁹⁴, los cuales son declaraciones de juicio emitidas por órganos especializados en determinadas materias que tienden a proporcionar y a facilitar al órgano competente los elementos de juicio necesarios para garantizar el acierto de la resolución)

órgano competente la existencia de un determinado hecho que, a su juicio, debiera dar lugar a la iniciación del procedimiento” Ver: Fundamentos de Derecho Administrativo, p. 75.

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Española en su art. 69 regula la iniciación de oficio de los procedimientos administrativos en el Derecho Español de la siguiente manera: 1. Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. 2. Con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un periodo de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

⁹³ La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Española en su art. 78, nos dice que: “Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”.

⁹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, señala que los informes son “Declaraciones de juicio emitidas por órganos especialmente cualificados en materias determinadas llamadas a ilustrar al órgano decisor y a proporcionarle los elementos de juicio necesarios para dictar su resolución con garantías de acuerdo”. Curso de Derecho Administrativo, p. 493. En la misma línea, PARADA VÁZQUEZ los define como “Actuaciones administrativas a cargo, normalmente, de órganos especializados que sirven para ilustrar al órgano decisor”. *Derecho Administrativo II*, p. 240.

- *Las pruebas*: Es la actividad encaminada a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento.
- *La audiencia*⁹⁵ *o vista*: Los interesados pueden en cualquier momento del procedimiento aducir alegaciones, que serán tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la resolución. El trámite de audiencia es un trámite especial y esencialísimo para deducir dichas alegaciones.
- *La oposición*: Que permite a terceros oponerse por razones jurídicas al otorgamiento de un acto administrativo a aquel que los solicito, suele ocurrir por ejemplo, en materia de telecomunicaciones, entre otras.

2.3 Procurar su desenvolvimiento hasta llegar a la fase final (Actos de ordenación⁹⁶)

3 *Terminación (normal y anormal)*: El procedimiento administrativo ante la Administración Pública termina normalmente por el acto del órgano administrativo en el que se decide la cuestión planteada. Este acto de decisión es la *resolución administrativa*, constituyendo un pronunciamiento de la Administración Pública sobre cada uno de los puntos planteados en la solicitud inicial o en la decisión de oficio que inicio el procedimiento administrativo.

GONZÁLEZ PÉREZ⁹⁷, sostiene que la resolución administrativa ha de ser congruente⁹⁸ con las peticiones de los interesados o con el contenido del acto ordenando la iniciación del procedimiento de oficio.

⁹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA señala que: "La funcionalidad del trámite de audiencia (...) no se limita a ese asegurar la mera posibilidad de formular alegaciones, sino que va más allá, en la medida en que pretende facilitar al interesado el conocimiento de la totalidad del expediente y permitirle, consiguientemente, realizar una defensa eficaz y completa de sus intereses en base a lo actuado en el procedimiento" Curso de Derecho Administrativo, p. 501.

⁹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, sostiene que la ordenación del procedimiento es la actividad encaminada a que el procedimiento se desarrolle de acuerdo con el orden establecido por la ley. Los actos de ordenación son actos de trámite. Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 297.

⁹⁷ Manual de Procedimiento Administrativo, p. 328.

⁹⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, sostiene que la congruencia no tiene en Derecho Administrativo el mismo sentido que en el Derecho Procesal Civil y es que el órgano administrativo si bien se encuentra vinculado rigidamente a resolver las pretensiones de las partes, puede también plantear y resolver otras distintas (Sentencia del Tribunal Supremo Español de 13 de octubre de 1983, la de 31 de Diciembre de 1990 y la de 5 de febrero de 1993) En Derecho Administrativo, pues, el principio de congruencia se traduce en las siguientes reglas: a. Que la resolución ha de decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados; b) La resolución decidirá además aquellas otras cuestiones derivadas del procedimiento, siempre que se den las circunstancias siguientes: - Que la cuestión o cuestiones que el órgano administrativo plantea se deriven del expediente administrativo, esto es, que estén dentro de los límites del objetivo del procedimiento; - Que en el supuesto de que el órgano administrativo ejercite tal potestad de audiencia a los interesados; c) Que en ningún caso, se agrave la situación inicial del interesado, sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar un nuevo procedimiento, si procede. Ver: GONZÁLEZ PÉREZ, Manual de Procedimiento Administrativo, p. 328.

La resolución administrativa se denomina *acto definitivo* para diferenciarlo de los simples actos de trámite (informes, pruebas) que integran el procedimiento y que constituyen presupuestos de la resolución.

La misma lógicamente puede producirse de forma expresa (acto administrativo expreso) con un sentido estimatorio, favorable (positivo) o desestimatorio, en otras palabras desfavorable (negativo) a las pretensiones iniciales del administrado expuestas en la solicitud correspondiente. En contra de la misma procederán los recursos administrativos correspondientes, que pasaremos a analizar, hasta agotar la vía administrativa, dando paso a la vía judicial. Ahora, bien puede suceder que ninguno de los interesados recurra en contra de la misma por lo que la resolución adquiere firmeza (*acto administrativo firme*), y se pasaría así a la última etapa lógica del procedimiento administrativo como lo es la *ejecución material* de lo estipulado en la resolución.

También, se puede señalar que el procedimiento administrativo puede concluir por medio de la figura del silencio administrativo⁹⁹, es decir, el efecto que se produce en los casos en que la Administración Pública omitiere su obligación de resolver¹⁰⁰ en el plazo

⁹⁹ Y es que en Nicaragua no existe como en el Derecho Administrativo Español la obligación de la Administración Pública de resolver la solicitud presentada durante el procedimiento administrativo correspondiente y de notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación (art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo de la Administración Pública Española, LRJPAC) sino que de una vez se aplica la figura del silencio administrativo.

Nótese que se trata de una presunción (*acto presunto*), de una ficción de ley, que establece un sentido (estimatorio o desestimatorio) a la falta de cumplimiento de la obligación señalada, pero hay que entender que se trata de un supuesto diferente al de la inactividad material de la Administración, que luego analizaremos. En este último supuesto la Administración lo que hace es no realizar materialmente aquello que el ciudadano ya tiene reconocido jurídicamente. En el caso del silencio administrativo se da tutela a situaciones en las que hay aún incertidumbre acerca del derecho del administrado al reconocimiento de su pretensión. NAVARRO, ARRÍEN: Acto, procedimiento y los recursos administrativos, p. 133 (texto en imprenta)

¹⁰⁰ Fijémonos, bien que el arto. 2 inciso 19 de la ley no. 350, no habla de la notificación de la resolución, por lo que cabe preguntarse si el silencio administrativo se podría producir en el sistema jurídico administrativo Nicaragüense ante la ausencia de una notificación de la resolución.

El Dr. Navarro hace una excelente referencia al respecto al señalar que: “La Corte Suprema de Justicia de Nicaragua en SCSJ n° 2, de 1 de marzo de 2005, dictada a las ocho y treinta nueve minutos de la mañana, Cdo. III, ha resuelto dicha cuestión adoptando la primera solución. De tal forma que basta con que se resuelva el procedimiento dentro de plazo, aunque no se haya realizado dentro de él la notificación, para entender cumplida la obligación de resolver. Concretamente ha señalado que “el silencio administrativo opera cuando la Administración no resuelve en el plazo indicado, en ningún momento, preceptúa que hay que incluir en dicho plazo el acto de notificación (...); por otra parte debemos tener presente que los plazos del silencio positivo son cortos, no siendo congruente que, además se le reste a la Administración competente el plazo que tiene para resolver con el acto de la notificación”.

El Dr. Navarro nos continúa diciendo que: “La solución no nos parece desde el punto de vista técnico la más adecuada, pues sería más correcto considerar incluido dentro del plazo también la obligación de notificar. La razón es evidente, al ser la notificación presupuesto de la eficacia del acto, se genera similar efecto a la falta de resolución si la Administración resuelve en plazo, pero deja eternamente pendiente la

de treinta días según el art. 2, inc. 19 Ley no. 350¹⁰¹. Esto según nuestro punto de vista, carece de algunas deficiencias técnicas, con graves consecuencias prácticas, ya que dicho inciso (19) solo establece que el silencio se produce cuando al Administración omitiere su obligación de resolver, pero no establece de forma clara que es lo que resolverá, si se trata de resolver el procedimiento administrativo, o incluso los recursos administrativos¹⁰².

Se presume así, que existe una aceptación de lo pedido a favor del interesado, originándose un *acto administrativo de carácter presunto*, ya que el sentido del silencio en este caso tendría un sentido positivo, pero también existe el sentido negativo del silencio que simplemente permitiría entender que la respuesta a la solicitud fue negativa, permitiendo al interesado acceder a los recursos administrativos correspondientes y luego a la vía jurisdiccional correspondiente.

notificación de la misma. Sin embargo, la argumentación de la sentencia es irrefutable, pues la brevedad de los plazos, a los que inmediatamente nos vamos a referir, impide otra respuesta. La Corte ha resuelto, en nuestra opinión, con adecuado criterio práctico una difícil situación, que requiere, por otra parte, pronta solución, como lo es la inadecuación de los plazos máximos para resolver el procedimiento, claramente insuficientes.

En cualquier caso, esta tesis se debe entender adecuada únicamente para aquellos casos, como el enjuiciado por la Corte, en los que la Administración resuelve dentro de los plazos, y notifica fuera de ellos con una cierta diligencia. Lo que deja sin una clara solución los supuestos en que la Administración resuelva y demore de forma injustificada la notificación de la resolución. En tales casos debería entenderse que se han producido los efectos del silencio, pero el problema es cuando considerar que se han sobrepasado los límites permitidos. La inseguridad jurídica que genera esta situación es evidente, por lo que entendemos que debería reformularse la regulación actual del silencio, incluyéndose la obligación de resolver y notificar dentro del plazo máximo, generando el incumplimiento de cualquiera de ambas exigencias silencio administrativo. Reforma que debe venir necesariamente acompañada de una considerable ampliación de los plazos” Ver: Navarro, op cit, p. 134.

¹⁰¹ El problema práctico en este caso es a partir de cuando contar este término (30 días) será a partir de interpuesta la solicitud, o cuando vence el plazo de tramitación del procedimiento. Al respecto la Ley No. 350 en su art. 46 inciso 2do sostiene que: “Cuando en un procedimiento administrativo no se dictare la resolución final correspondiente dentro del plazo de treinta días, se produce el silencio administrativo, se tendrá por aceptada la solicitud del recurrente” Nótese que no se señala a partir de cuando se cuenta el plazo. Hay un problema práctico muy serio en este punto.

¹⁰² Tenemos que señalar que el Derecho comparado español, el silencio administrativo tiene carácter positivo en cuanto al procedimiento administrativo, ya que la Administración Pública Española tiene una obligación de resolver, (art. 42 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común español), pero el mismo no se aplica en los recursos administrativos españoles, en los cuales el silencio administrativo es negativo, permitiendo el acceso al siguiente recurso y luego a la vía judicial.

Como se puede apreciar en Nicaragua el sentido del silencio administrativo esta regulado de forma positiva¹⁰³, a menos que una normativa especial estipule el sentido negativo.

Un problema práctico sobre la figura del silencio administrativo positivo, además de los ya señalados (notificación, producción, momento para iniciar a contar el plazo del silencio) es que en Nicaragua no existe o no esta regulado un mecanismo para la ejecución del silencio administrativo positivo, en otras palabras el administrado no sabe si para ejecutarlo, tiene que interponer el recurso de revisión y de apelación, o si por el contrario entiende agotada la vía administrativa con el silencio administrativo, abriéndose así la vía judicial (contenciosa – administrativa) en base al art. 46¹⁰⁴ inciso 2

¹⁰³ Consideramos que el silencio administrativo con carácter positivo implica una serie de problemas prácticos, por ejemplo, que determine la concesión de derechos o facultades contrarios al ordenamiento jurídico, que perjudiquen los intereses públicos o de terceros; lo que genera un alto de grado de inseguridad jurídica; y que puede provocar el efecto de alterar las reglas de competencia, impidiendo el órgano instructor que la cuestión llegue al competente para resolver.

Tenemos que entender que por medio del silencio positivo no pueden adquirirse competencias o atribuciones que son propias de una entidad pública, ni mucho menos se puede obtener algo que va en contra del ordenamiento jurídico, es decir algo ilegal.

Sobre el silencio administrativo positivo se pueden consultar las sentencias no. 12 del 8 de septiembre del año 2003, la no. 7 del 24 de noviembre del año 2004; la no.5 del 29 de abril del año 2005. Así mismo, la Sentencia no. 2, del 1 de marzo del año 2005, señala en su Considerando II, siguiendo lo dicho por GARCÍA DE ENTERRÍA en su Curso de Derecho Administrativo I, de 1986, p. 550, que el silencio positivo es un verdadero acto administrativo, equivalente a esa autorización o aprobación a las que sustituye. Los efectos del silencio positivo son muy importantes y muy peligrosos para la Administración en la medida en que si no actúa con la debida diligencia, queda vinculada en términos muy estrictos de la misma manera que si se hubiera dictado una resolución favorable. Agrega el mismo autor que: “El plazo de silencio se cuenta desde el ingreso de la solicitud o proyecto en el órgano correspondiente hasta la fecha de notificación al interesado de la resolución adoptada. La referencia a la fecha de la notificación de la resolución y no a la de esta ultima es una cautela elemental que adoptan sistemáticamente las leyes en todos los supuestos de silencio, ya sea positivo o negativo, puesto que, de otro modo, quedaría en manos de la Administración la producción misma del silencio, siendo suficiente para impedirla el cómodo expediente de antedatar la resolución tardía” También señalan que: “ El silencio positivo es una creación de la ley y difícilmente puede decirse que la Ley haya querido que, a través de un mecanismo establecido para evitar perjuicios a los particulares a resultados de la falta de diligencia de la Administración, puedan estos obtener mayores beneficios de los que la Ley les reconoce, en mengua, además, del interés general. La Ley no puede querer, en definitiva, que el silencio positivo se aplique para conculcarla. El silencio positivo suple, en efecto, el acto expreso, pero sólo dentro de los límites autorizados por la Ley”.

En esta misma sentencia, pero en su Considerando IV se dice que: “Esta Sala observa que en el presente caso la parte demandante no demostró, ni sustento por ningún tipo de prueba la existencia del silencio administrativo alegado” Este hecho si se asienta como jurisprudencia nos obligara a los litigantes a tener que aportar algún medio de prueba para comprobar el silencio, que nace por el transcurso del tiempo establecido para emitir resolución, el problema práctico será que medio utilizar, lo que la ley no señala, ni tampoco obliga a comprobarlo, mas que a alegarlo.

¹⁰⁴ Este art. 46 inc 2, de la Ley no. 350 señala que: “Esta vía (administrativa) se tendrá por agotada cuando se dicte cualquiera de las condiciones siguientes: 2. Cuando en un procedimiento administrativo no se dictare la resolución final correspondiente dentro del plazo de treinta días, se produce el silencio administrativo, se tendrá por aceptada la solicitud del recurrente”

de la Ley no. 350, con la finalidad de procurar la ejecución del sentido positivo del silencio, es decir que por vía judicial, mediante sentencia, se obligue a la Administración Pública a reconocer dicho silencio y con él la producción de un acto a favor del interesado, recurrente en este caso.

Desde nuestro punto de vista no tendría mucho sentido que una vez producido el silencio administrativo positivo dentro del procedimiento administrativo, se utilicen los recursos administrativos, porque por medio de ellos se podría emitir una nueva resolución administrativa, un nuevo acto administrativo, que podría contradecir el sentido del silencio inicial (positivo).

El problema es que en nuestra práctica forense, al parecer no se esta aplicando el art. 46, inciso 2 de la ley no. 350, es decir los Tribunales de Justicia, están entendiendo que para agotar la vía administrativa, aun cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, es necesario hacer uso de los recursos administrativos (revisión, apelación o cualquier otro) alegando la producción del silencio, para que pueda ser confirmado y ejecutado por autoridad administrativa, lo que seria real, si así lo expusiese una normativa jurídica, pero no es así, sino que lo que se expresa es que la producción del silencio positivo agota la vía administrativa. Fijémonos bien, se habla del silencio con carácter positivo, pero no el de carácter negativo, por lo que con este si tendría sentido agotar la vía administrativa correspondiente, porque se entiende que la resolución administrativa del procedimiento tramitado fue contraria a los intereses de los solicitantes.

Por otro lado, cabe preguntarse, como ya lo hemos hecho, si el silencio administrativo con sentido positivo, opera también al momento de resolverse los recursos administrativos, específicamente cuando ha vencido el plazo para resolver los recursos y la Administración no ha emitido resolución expresa sobre los mismos.

El problema práctico en el caso de la aplicación del silencio específicamente en el recurso de revisión es que el plazo de resolución del mismo es de veinte días y no de treinta como sucede en el de apelación, entonces nos preguntamos tendríamos que esperar diez días más para la producción del silencio, cuando no exista resolución en el caso del recurso de revisión. En el caso del recurso de apelación el plazo para resolverlo es de treinta días coincidiendo con el plazo de producción del silencio positivo por lo que no habría mayor problema.

También, nos preguntamos que pasa en el caso de otros recursos administrativos, cuyo plazo de resolución no coincide con los treinta días del silencio positivo, por ejemplo los recursos administrativos en materia de contratación administrativa.

Por otro lado, algunos podrían considerar que el art. 2, inciso 19, la Ley no. 350 reformo el plazo de resolución de todos los procedimientos administrativos e incluso

de los recursos administrativos fijándolo en treinta días, otros podrían sostener que hay que esperar treinta días una vez vencido el plazo de resolución en ambos casos, por mi parte considero que este problema se podría resolver si el legislador estableciese que el silencio administrativo se producirá cuando venza el plazo particular de cada procedimiento administrativo y de cada recurso administrativo, sin establecer un plazo tal y como esta regulado actualmente, nos parece una regulación jurídica sobre la producción del silencio administrativo más adecuada desde el punto de vista técnico.

Como el lector podrá apreciar la figura del silencio administrativo con sentido positivo, nos presenta una serie de problemáticas prácticas que el legislador debería de tratar de resolver por medio de una regulación jurídica más amplia que la que hace la actual Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo en su art. 2, inciso 19. Esta amplia regulación de la figura del silencio debería ser parte de la futura Ley de Procedimiento Administrativo Nicaragüense, la cual debería de regular la forma de producción del silencio y estipular un medio de ejecución del silencio positivo.

Por otro lado, y siguiendo con las formas de terminación del procedimiento administrativo, podemos señalar que de forma anormal (el órgano administrativo no decide la cuestión planteada) el procedimiento termina por:

- Actividad de los sujetos:
 - Unilateral: Desistimiento, lo que no impedirá que el procedimiento continúe para el resto de interesados en el mismo que lógicamente no desistieron.
 - Bilateral: Convenio o acuerdo con la Administración Pública sobre el objeto del procedimiento administrativo¹⁰⁵.
- Por inactividad: La caducidad¹⁰⁶

¹⁰⁵ La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Española en su art. 88.1 señala que: “Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin”

¹⁰⁶ La entendemos como una forma de terminación del procedimiento que tiene su origen en una inactividad imputable al interesado, que no realiza un trámite imprescindible para la continuación del procedimiento, por lo que transcurrido un tiempo desde la intimación por parte de la Administración en la que se le indica la necesidad de que lleve a cabo el mismo, con la advertencia de los efectos que se derivaran de su inacción, se da por terminado el mismo. Ver. PARADA VÁZQUEZ, Derecho Administrativo, p. 245.

- Por hechos que privan de razón de ser al procedimiento:
- Extinción y transformación de los interesados
- Desaparición del objeto
- Reforma legislativa

GUÍA PRÁCTICA SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Defina el término: “procedimiento administrativo” y establezca diferencias respecto al término “proceso administrativo”.
2. Esquematice las etapas básicas del procedimiento administrativo.
3. Explique el procedimiento administrativo para obtener una concesión minera, una concesión pesquera y una licencia (cualquiera).
4. Explique si la Ley no. 290, de Organización, competencias y procedimientos del Poder Ejecutivo de Nicaragua, es una verdadera Ley de procedimiento administrativo general.
5. Establezca diferencias entre un procedimiento sancionador y uno disciplinario, ejemplifique.

GONZÁLEZ PÉREZ sostiene que la caducidad es un hecho jurídico – administrativo, no un acto, su eficacia jurídica – administrativa no tiene en cuenta la voluntad, sino el transcurso del plazo señalado por la ley. (Sentencia del Tribunal Supremo Español del 29 de enero de 1994) Ver: Manual de Procedimiento Administrativo, p. 353.

Respecto a la caducidad del procedimiento administrativo a Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Española en su art. 92 sostiene que: En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes. 2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite. 3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. 4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

UNIDAD VII. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS¹⁰⁷

1. Definiciones

GONZÁLEZ PÉREZ¹⁰⁸ los define como actos de impugnación de un acto administrativo anterior ante un órgano de éste carácter, que dan lugar a un procedimiento de revisión. Los recursos administrativos constituyen vías de revisión a instancia siempre de interesados, sujetas a plazos determinados.

Tomás Ramón Fernández¹⁰⁹ los define como actos del administrado mediante los que éste pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la ley en base a un título jurídico específico.

Por su parte, COSCULLUELA MONTANER¹¹⁰ nos dice que son los procedimientos por los que el administrado legitimado solicita de la propia Administración Pública la anulación o modificación de un acto administrativo que le afecta.

COMADIRA¹¹¹, nos dice que desde una perspectiva objetiva los recursos administrativos son un instrumento contemplado por el ordenamiento con el fin de proveer la protección de los propios valores que a él le dan fundamento. Desde el punto de vista subjetivo es un acto realizado por quien resulta habilitado por el ordenamiento para emplear aquel instrumento con el fin, precisamente, de lograr la protección de los valores que inspiran su otorgamiento.

El recurso en tanto acto de impugnación se le puede definir como aquel que regulado por el Derecho Administrativo realiza quien alega un derecho subjetivo o un interés legítimo con el fin de requerir a la autoridad administrativa dentro del plazo fijado, la extinción o sustitución total o parcial, de un acto administrativo (en sentido lato) por razones de legitimidad o bien de oportunidad, mérito o conveniencia.

De este concepto se derivan cuatro componentes esenciales de la noción recurso, entre los que se pueden mencionar:

¹⁰⁷ El sistema de los recursos, tanto en vía administrativa como en la jurisdiccional, es el principal medio imaginado para remediar, dentro de lo humano, posibles errores, desviaciones o arbitrariedades de las autoridades y órganos, encargados de tomar decisiones, en sus respectivas parcelas de poder. Sentencia del Tribunal Supremo Español (STS) Sección 5ta, de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de 11 de diciembre de 1991.

¹⁰⁸ GONZÁLEZ PÉREZ: Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, p. 2514.

¹⁰⁹ Curso de Derecho Administrativo. Tomo II, p. 506. En la edición del año 2004 puede verse la p.656. En parecidos términos los define SÁNCHEZ MORÓN en el artículo: Recursos Administrativos, en la obra colectiva: La nueva Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, p. 329

¹¹⁰ COSCULLUELA MONTANER, Manual de Derecho Administrativo. Tomo I, p. 487

¹¹¹ Ver: Derecho Administrativo Argentino, p. 859.

- Es un acto de impugnación regulado por el Derecho Administrativo.
- Requiere de quien lo interpone, una legitimación activa.
- El recurso administrativo se debe de interponer ante una autoridad administrativa y dentro del plazo fijado.
- El objeto es la extinción o sustitución del acto por razones de legitimidad o bien de oportunidad, mérito o conveniencia.

Por su parte, Agustín de Asís Roig¹¹² sostiene que los recursos administrativos constituyen una institución jurídica característica del régimen administrativo tal y como hoy lo conocemos. Se consideran expresión de la posición de privilegio que a la Administración le confiere el ordenamiento jurídico para el cumplimiento de sus fines. Realmente su existencia es anterior al surgimiento del propio Derecho Administrativo, manteniendo en la actualidad su plena funcionalidad. Se consideran institutos integrantes del vigente régimen de la Administración Pública, cuya utilidad se ve incrementada como vía rápida de resolución de conflictos jurídicos entre aquélla y los ciudadanos destinatarios o afectados por su actividad.

Pedro Nevado – Batalla Moreno¹¹³ nos dice que a través de la vía de recurso administrativo los interesados o afectados por un acto administrativo impugnan su validez por algún vicio o patología, solicitando a la Administración que revise ese acto, dictado por ella misma.

Los recursos administrativos integran la llamada vía administrativa¹¹⁴ o gubernativa que Ramón P. Vázquez¹¹⁵ define como la línea jerárquica existente entre los órganos administrativos de un mismo ente público.

¹¹² AGUSTÍN DE ASÍS, Los recursos administrativos de reposición y alzada. Documentación Administrativa # 254 – 255. La reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Mayo – diciembre, p. 265

¹¹³ NEVADO – BATALLA, Notas sobre Derecho Administrativo II, p. 63

¹¹⁴ Si bien la vía administrativa esta integrada por lo recursos administrativos que determine la normativa jurídica correspondiente, comúnmente son el de revisión y el de apelación, en nuestro sistema jurídico, pueden haber momentos en que no sea necesario agotar esta vía administrativa, porque no este expuesta ninguna en la ley aplicable o porque simplemente la emisión de la resolución administrativa la agota, por ejemplo, la sentencia no. 1, del ocho de marzo del año 2002 emitida por la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia sostiene en sus Vistos Resulta que: “El recurrente (...) argumenta que ha agotado la vía administrativa ya que las decisiones del Consejo Superior de la Contraloría General de la República son definitivas y no son susceptibles de recurso alguno” El problema práctico es saber cuando se entiende agotada esta vía administrativa para poder recurrir a la vía judicial, porque nuestras leyes nunca lo señalan expresamente y menos las resoluciones administrativas que emiten las entidades públicas, aun y cuando la Ley no. 350 en su art. 2 inciso 11, al hablar del contenido de la notificación, lo estipula como parte del mismo.

El mismo autor señala que esta vía administrativa¹¹⁶ constituye un procedimiento administrativo que contiene recursos administrativos o reclamaciones previas a la vía jurisdiccional que tratan de abrir una vía de revisión de la actuación de la Administración Pública.

Dicha técnica administrativa tiene una doble función, la primera evitar que la Administración Pública resulte enjuiciada sorpresivamente ante los Tribunales Contencioso – Administrativos, otorgándole un plazo en ocasiones demasiado largo, de reflexión y respiro, la segunda y más importante, servir de medio de garantía y defensa de los derechos e intereses de los administrados que podría evitar un proceso judicial largo y tedioso. El problema es que la primera función se está convirtiendo en un privilegio y protección para la Administración Pública y la segunda en una carga administrativa para los administrados debido a la retardación y hasta la ausencia de resolución y tramitación de los mismos por el ente público.

TREVIJANO FOS¹¹⁷, sostiene que la juridicidad administrativa integra prerrogativas y garantías, y una de las características de la primera es la irrenunciabilidad. Dos de esas prerrogativas, de índole procesal, se llamarían privilegios hacia adentro de la Administración Pública, son la necesidad de agotar la vía administrativa, antes de la actuación judicial y la promoción de esta dentro de los breves plazos de caducidad.

Según este autor, los fundamentos que inspiran el instituto del agotamiento de la vía administrativa se pueden sintetizar por las siguientes circunstancias:

- a. Permitir una etapa conciliatoria entre el administrado y la entidad emisora del acto administrativo, anterior al litigio de carácter judicial.
- b. Dar a la Administración Pública la posibilidad de corregir errores en mérito a los argumentos del administrado;
- c. Impedir que aquella sea llevada a juicio sin aviso previo;
- d. Posibilitar el control jerárquico de la oportunidad y legitimidad de las decisiones administrativas, evitando interferencias judiciales prematuras;

¹¹⁵ PARADA: Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, p. 379 – 381.

¹¹⁶ Las Sentencias del Tribunal Constitucional Español (SSTC 61 / 1986 de 21 de enero y la 204 / 1987 de 21 de diciembre) han afirmado que: “La vía administrativa del recurso es admisible cuando responda a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionalmente protegidos sin que en ningún caso pueda representar un obstáculo carente de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador” Véase PEMÁN GAVÍN: Vía administrativa previa y derecho a la tutela judicial. Revista de Administración Pública (RAP) # 127, p. 158.

¹¹⁷ COMADIRA, Derecho Administrativo Argentino, p. 925.

e. Ahorrar al Estado el escándalo de verse demandado judicialmente en causas indefendibles;

f. Facilitar la tarea judicial al someter a su sede cuestiones delimitadas previamente, con intervención de órganos administrativos especializados.

Por otro lado, nuestra Ley no. 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo en su art. 2, inciso 11 define al recurso como todo medio que concede la ley procesal para la impugnación de las actuaciones o resoluciones, a efecto de subsanar los errores de apreciación, de fondo o los vicios de forma en que se hubiere incurrido al dictarlos. Por su parte la Ley no. 290, de Organización, competencias y procedimientos del Poder Ejecutivo, no establece ninguna definición sobre los recursos administrativos, sino que lo que hace es regular el procedimiento de tramitación de los recursos de revisión y de apelación.

2. Características de los recursos administrativos

Se caracterizan¹¹⁸ por las siguientes notas:

- *Predominantemente se les considera como garantía de los ciudadanos frente a la actividad de la Administración.* Por ello los recursos administrativos han sido considerados como la mejor expresión de la posición activa que puede tener el administrado frente a la Administración, como titular de derechos cuya tutela exige la existencia de un sistema de garantías de impugnación (VILLAR PALASÍ¹¹⁹)
- *Ahora bien, dicha garantía consiste propiamente en el acceso al procedimiento administrativo especial de recurso.* Obviamente, la vía de recurso no garantiza una resolución favorable a los intereses del recurrente, únicamente permite una revisión, una comprobación de la legalidad del acto, por otro lado, tampoco constituye la garantía última de los interesados, ya que está es función del poder judicial al que le toca garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los particulares. Por lo tanto, el contenido propio de la garantía del recurso consiste, en esencia, en el acceso a esa revisión del acto.
- *Su iniciación es siempre a instancia del interesado.* Esto los diferencia de la revisión de oficio que la Administración Pública puede hacer sobre sus propios actos y que posee siempre una regulación aparte de la de los recursos administrativos.
- *La finalidad propia de este procedimiento es la revisión de los actos administrativos por parte de la Administración autora o responsable de los mismos.* Se les considera manifestación de la posición de privilegio de la Administración, auto tutela reduplicativa según

¹¹⁸ ASÍS DE ROIG: Los Recursos Administrativos. Ver: La Administración Pública Española. Obra colectiva dirigida por RODRÍGUEZ ARANA, p. 626 – 628.

¹¹⁹ VILLAR PALASÍ, Apuntes de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo II, p. 173 – 174.

GARCÍA DE ENTERRÍA¹²⁰, puesto que le permite rectificar sus actos. Esta finalidad supone, a su vez, la previa existencia de un acto administrativo que constituye precisamente el objeto del mismo y la existencia de un criterio de revisión sobre el mismo. Constituye, desde esta perspectiva, una forma de control de la legalidad.

- Puede utilizarse no sólo frente a actos expresos, sino también frente a actos presuntos y ficticios, es decir los producidos por medio del silencio administrativo.

3. Clasificación de los recursos administrativos

En España, GONZÁLEZ PÉREZ¹²¹ sostiene que existen tres tipos de recursos administrativos:

- *Recursos administrativos ordinarios*: En cuanto pueden fundarse en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad. Son el recurso de alzada y el de reposición. En nuestro sistema jurídico sería el de revisión y el de apelación.
- *Recursos especiales*: Son los que el ordenamiento jurídico prevea en materias determinadas. Como por ejemplo, las reclamaciones económicas – administrativas españolas, equivalentes a los recursos administrativos en materia tributaria en nuestro país.
- *Recursos extraordinarios*: Son los que se admite contra los actos administrativos firme. El recurso de revisión administrativo español. En nuestro sistema jurídico no existe este tipo de recurso administrativo.

4. Función de los recursos administrativos

La función de los recursos administrativos ha sido considerada tradicionalmente desde tres puntos de vista diferentes:

- *Como garantía de los interesados*: Constituyen un instrumento característico de defensa de los intereses de los ciudadanos frente a los actos de la Administración Pública¹²².

Como instrumento de reacción frente a la actuación de la misma, presenta ciertas características particulares que los hacen sumamente interesantes:

¹²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Curso de Derecho Administrativo. Tomo I, p. 493 – 495.

¹²¹ Comentarios, op cit, p. 2516 - 2517.

¹²² Según la Sentencia del Tribunal Supremo Español (STS) de 13 de julio de 1983: Constituyen una garantía para el administrado, que permiten una auto revisión a la Administración de sus propios actos para que ésta pueda acceder a las pretensiones de aquél y evitar los perjuicios que un proceso jurisdiccional comporta.

- La aplicación del régimen general del procedimiento administrativo determina que su tramitación sea en líneas generales gratuita y que no tenga que servirse el interesado de representación y dirección jurídica alguna.
- Es realmente útil para evitar largos procesos judiciales, máxime cuando estamos frente a procesos de muy poca cuantía.
- Implican procedimientos menos solemnes que el judicial, lo que le permite ser más rápido.
- En ocasiones el Poder Judicial carece de los medios técnicos para apreciar convenientemente la realidad en ciertos sectores de intervención administrativa. Tal carencia debe suplirse en el procedimiento judicial mediante la incorporación de los peritos que en cada caso sean convenientes, solución que casi siempre resulta difícil y costosa en tiempo, cuando no es a veces imposible de no acudir a los especialistas de la Administración. Por esta razón la intervención de la Administración en la revisión constituye, al menos en principio, una garantía relativa a la preparación de los intervinientes en la resolución del recurso.
- *Como instrumento de control:* La garantía que representan los recursos administrativos puede tener también un sentido institucional al servicio de la regularidad de la actividad administrativa. Emerge de esta forma el sentido de instrumento de control que puede aplicarse al procedimiento administrativo.

Desde este punto de vista, *los recursos cumplen una finalidad fundamental de control y depuración de las resoluciones administrativas*¹²³, - complementario a la denominada *revisión de oficio* – *al permitir que la Administración autora del acto pueda proceder al replanteamiento de su resolución.*

En cuanto tal instrumento de control, los recursos administrativos presentan las siguientes características:

- *Es un instrumento de control de la legalidad de los actos de la Administración*, y en tal concepto, los motivos de impugnación son los propios de nulidad y anulabilidad. Cualesquiera razones de carácter no jurídico sólo pueden ser alegadas en la medida que sean recogidas por el derecho en forma de valores, objetivos, directrices, etc.
- *En ese control la Administración recupera íntegramente su competencia sobre el particular debiendo decidir sobre todas las cuestiones que se susciten, hayan sido o no planteadas por los recurrentes.* Esta competencia se encuentra no obstante delimitada por el carácter impugnatorio de estos procedimientos y determina que el acto revisado se constituya en el criterio de delimitación del ámbito objetivo del recurso y en este sentido, el

¹²³ ESCORCIA las define como: “Aquellas disposiciones o decisiones emanadas de autoridades administrativas no superiores” Ver: Derecho Administrativo, p. 132

particular no puede formular solicitudes que sean constitutivas de una nueva resolución.

- *Los recursos administrativos como privilegio y carga procesal:* Constituyen la manifestación de la posición privilegiada ya que constituyen un cauce a través del cual la Administración puede volver sobre sus propios actos quebrándose así el efecto constitutivo y general de los actos administrativos que opera incluso frente a la propia Administración.

Pero además, adquiere una consideración de carga desde el punto de vista procesal en cuanto que su interposición condiciona el acceso a la revisión jurisdiccional. Adquiere así un claro carácter de requisito procesal, siendo inadmisibles el recurso contencioso – administrativo que no cumpliera con este requisito¹²⁴

Desde esta misma perspectiva procesal se les ha querido equiparar a la conciliación previa propia de los procesos civiles ordinarios. También este carácter previo ha determinado un efecto adicional como es el que la falta de su interposición precluya toda posibilidad de defensa de situaciones jurídicas sustantivas, y, con ella, su propia efectividad.

5. Problemas prácticos de los recursos administrativos

De las finalidades antes indicadas puede afirmarse que los recursos administrativos han tenido, tienen y tendrán un papel fundamental en el desarrollo de una actividad administrativa de calidad. Ahora bien, hay que convenir que en la actualidad no responden plenamente a las expectativas que pueden derivarse de las referidas finalidades. De hecho, el escaso número de recursos admitidos por la Administración ha llevado a suscitar algunas dudas sobre su eficacia real.

Pueden considerarse como causas de esta situación:

- La falta de garantía de la independencia de los órganos que resuelven o preparan la resolución, respecto del órgano que dictó el acto, y que permiten sospechar que sólo con dificultad dará la Administración su brazo a torcer. *La Administración es juez y parte.*
- La desconfianza del legislador respecto de la Administración que se traduce en las importantes limitaciones que para la transacción y el compromiso se imponen a los órganos de la misma. Tal desconfianza se refleja igualmente, en la regulación de otras fórmulas de agilización del procedimiento como es la terminación convencional.

¹²⁴ Ver el arto. 46 de la Ley No. 350, y el arto. 37 de la Iniciativa de reforma a dicha ley, del 4 de febrero del año 2003 (www.asamblea.gob.ni)

- La falta de consideración en el diseño de los procedimientos, fundamentalmente en lo tocante a los plazos, del período de vida de las relaciones a las que se refiere el recurso, producen que el recurso sea una mera tutela nominal, pero no real. Tales factores, lógicamente, se traducen en un régimen de recursos, que aparece más como un mero retraso de la verdadera tutela jurídica, que es la judicial, que refuerza de manera injustificada la posición de privilegio de la Administración.

La solución¹²⁵ a los problemas de aparente falta de eficacia práctica de los recursos administrativos ha sido, por lo menos en el sistema español:

- La eliminación de los recursos o de alguno de ellos¹²⁶.
- Establecer su carácter potestativo¹²⁷.

¹²⁵ Para ASÍS ROIG la solución pasaría por adoptar los criterios de organización y procedimiento que incrementen la independencia de los órganos que resuelven los recursos. Ver: Los recursos administrativos de reposición y de alzada, op cit, p. 273.

¹²⁶ FONSECA nos dice que en la Ley 30 / 1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común Española (LRJPAC) se eliminó el recurso de reposición español. Por otro lado, también nos recuerda que hay determinadas normativas españolas que han prescindido de la vía administrativa como lo hizo la Ley 62 / 1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, cuando se trata de los recursos para la tutela de los derechos fundamentales. Dicha ley en su arto. 7.1 sostenía: “Para la interposición de estos recursos no será necesaria la reposición ni la utilización de cualquier otro recurso previo administrativo”. Hoy la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa Española (LRJCA) de 1998 en su art. 115 prevé en relación con el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de las personas, el acceso a dicha jurisdicción sin más trámites desde la notificación del acto, la publicación de la disposición impugnada, el requerimiento para la vía de hecho o el transcurso del plazo fijado para la resolución. Ver: El recurso extraordinario de revisión en Documentación Administrativa # 254 – 255, p. 320 – 321. Por su parte, COMADIRA nos dice que es conveniente mantener el sistema de agotamiento previo de la vía administrativa, pero simplificándola y abriéndola, en tanto el procedimiento administrativo revisor es un modo de ejercer el autocontrol estatal y de protección de los derechos individuales. Sin embargo, el procedimiento administrativo previo no debería exigirse cuando implique una frustración del acceso a la jurisdicción. En cualquier caso el administrado puede optar al procedimiento previo aun cuando este no sea exigible. Ver: Derecho Administrativo Argentino, p. 915.

¹²⁷ GONZÁLEZ PÉREZ sostiene que la configuración del recurso administrativo como presupuesto procesal carece de sentido. Bien esta que se admita la posibilidad de acudir al recurso administrativo cuando exista alguna esperanza de que, a través de él, las Administraciones Públicas abandonen su terquedad tradicional, pero no obliguen en todo caso a la interposición. De aquí la unanimidad de que la doctrina venía defendiendo que el recurso administrativo tuviera carácter potestativo. Ver los artículos de: Joaquín Tornos Más: Vía previa y garantía de los administrados. P. González Salinas: Los efectos de la extemporaneidad del recurso en vía administrativa y la seguridad jurídica. Campo Cabal: Otro ejemplo del carácter de gravamen de la vía gubernativa para los administrados. Los tres en la obra colectiva titulada: La Protección Jurídica del administrado. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, 1993; p. 647, 797 y 1018 respectivamente. También, FERNÁNDEZ, Reflexiones sobre la utilidad de la vía administrativa de recurso. Documentación Administrativa # 221, p. 5.

GONZÁLEZ PÉREZ también, ha señalado que la generalidad – casi unanimidad – de la doctrina española – se muestra contraria al mantenimiento del agotamiento de la vía administrativa como presupuesto procesal. Así dictado un acto administrativo, cualquiera que sea el órgano administrativo del que proceda, ha de admitirse la posibilidad de acudir a los Tribunales en defensa de los derechos e intereses legítimos que por el hubieren resultado lesionados. Si bien debe admitirse la posibilidad, de que

el interesado pueda si lo desea, interponer contra el los recursos administrativos que en cada caso se prevean. Lo que dependerá de la confianza que se tenga en obtener por esta vía plena satisfacción de las pretensiones. Si el administrado, en razón de la naturaleza del asunto, evidencia de la infracción del ordenamiento jurídico en que el acto incurre o por circunstancias personales del titular del órgano competente para resolver, considera posible una resolución estimatoria por esta vía, sin tener que acudir al proceso, siempre mas lento, complicado y costoso, ha de admitirse la posibilidad del recurso administrativo. Pero si se tiene la convicción de que nada lograra en esta vía, no tiene sentido demorar el momento de acudir al proceso, con la exigencia de un recurso que constituirá un trámite inútil. Y por su puesto no tiene sentido establecer un sistema de recursos, sometidos a distinto régimen jurídico, con las consiguientes dudas y dificultades a la hora de tener que agotar la vía administrativa. Un único recurso administrativo y potestativo es lo mejor. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: La justicia administrativa en España al comenzar el siglo XXI, en la obra colectiva: *Derecho Administrativo Iberoamericano* (Coordinado por Víctor Hernández) 2007, p. 1084.

Hemos visto como el recurso de reposición en España posee este carácter potestativo. Carácter que desde ya proponemos al menos para el recurso de revisión Nicaragüense como ya lo hemos hecho en otra ocasión. Ver: ARRIÉN: El Procedimiento Administrativo y el Procedimiento Contencioso – Administrativo en Nicaragua. Revista de Derecho # 2, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad.

Al respecto el Dictamen de reforma de la Ley no. 350 en su art. 37 propone el carácter opcional de la vía administrativa en Nicaragua de la siguiente manera: “Para ejercer la acción Contencioso-Administrativa, será opcional haber agotado previamente la vía administrativa, pero si el interesado ya interpuso algunos de los recursos en la vía administrativa, tendrá que agotar dicha vía en la forma establecida en la ley de la materia” pero también en su art. 38 propone que: “No será requisito indispensable agotar la vía administrativa: 1. En los casos de vía de hecho. 2. En los casos de disposiciones de carácter general, cuando se aplican de manera particular. 3. Cuando la ley establezca que no hay vía administrativa que agotar” Una normativa de este tipo nos situaría junto a las normativas administrativas de Derecho comparado mas adelantadas y modernas, por ejemplo la Costarricense cuyo Código Procesal Contencioso – Administrativo acaba de entrar en vigencia en enero del año 2008, y sostiene la opcionabilidad de la vía administrativa, en ese sistema jurídico. Así, el art. 31 del Código Procesal Contencioso – Administrativo Costarricense establece como regla general el agotamiento facultativo u optativo de la vía administrativa. Incluso la Sala Constitucional Costarricense emitió el voto no. 3669 – 06 del 15 de marzo del año 2006, en el cual estimo que el agotamiento preceptivo de la vía administrativa era un privilegio injustificado de los entes públicos que infringía el principio de igualdad y los derechos fundamentales de acceso a la Jurisdicción, a una justicia pronta y cumplida y de control de la función administrativa. JINESTA LOBO, op cit, p. 109.

Consideramos que convertir a la vía administrativa en opcional, beneficia al administrado en cuanto podrá ejercer su acción en contra de la Administración de forma directa ante la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, el problema será que dicha Jurisdicción podría estancarse, al no tener ese filtro previo que representa la vía administrativa como una posibilidad de que la Administración revise sus actos administrativos sin tener que recurrir a la vía judicial. Realmente es una temática que permite una amplia discusión, sobre la cual tendrá que recaer una decisión final, desde la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional al momento de aprobarse la reforma a la Ley no. 350 o al momento de aprobarse una Ley de Procedimiento Administrativo Nicaragüense.

- El establecimiento de procedimientos alternativos de resolución de conflictos, que pueden sustituir a los recursos administrativos, tales como: el arbitraje administrativo, la conciliación, la transacción, entre otros¹²⁸.

7. Los recursos administrativos en nuestro sistema jurídico¹²⁹

La vía administrativa en Nicaragua¹³⁰ se encuentra establecida al menos para la Administración central en los arts. 39 a. 46 de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo a través de dos recursos administrativos¹³¹ que son los siguientes:

6.1 El Recurso de revisión (Art. 39 – 43 de la Ley 290)

6.1.1 Legitimados (art. 39 ley 290)

Se interpone por aquellos ciudadanos cuyos derechos se consideren perjudicados por los actos emanados de los Ministerios y entes a que se refiere dicha Ley no. 290 en sus arts. 12 (los Ministerios) y 14 (entes descentralizados) Así como, los que conforman la noción general de la Administración Pública¹³².

6.1.2 Término de interposición (art. 39 ley 290)

Este recurso deberá interponerse en el término de 15 días hábiles a partir del día siguiente al de la notificación del acto. Veamos que éste artículo nos habla de días

¹²⁸ Estos (medios alternos de resolución de conflictos) son procedimientos ausentes en la normativa que propone el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua. En el dictamen de dicho proyecto hemos propuesto su inclusión, veremos si al final es aceptada.

¹²⁹ Hemos anexado un gráfico exponiendo la tramitación de los recursos administrativos expuestos en nuestra Ley no. 290, de Organización, competencias y procedimientos del Poder Ejecutivo Nicaragüense.

¹³⁰ Según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia si no hay recurso administrativo previsto en la ley no es necesario agotar la vía administrativa. S. 9:30 a.m., del 23 de julio de 1982, B. J, p. 326, S. 9: 00 a.m., del 27 de noviembre de 1992, B. J, p. 259, S. 10: 30 a.m., del 2 de mayo de 1996, B. J, p. 125, entre otras expuestas por ESCOBAR FORNOS en su obra *Derecho Procesal Constitucional*, p. 250.

¹³¹ GARRIDO FALLA, define los recursos administrativos, como una pretensión deducida ante un órgano administrativo, por quien esta legitimado para ello, con la finalidad de obtener la anulación o modificación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por su inferior jerárquico. Ver: *Tratado de Derecho Administrativo III. La Justicia Administrativa*, p. 61.

¹³² Esta definida en el arto. 2 inciso 2 de la Ley 350 de la siguiente manera: Es la que ejerce el Estado por medio de los órganos de la administración del Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus propias normativas; la Administración de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de las municipalidades; las instituciones gubernamentales autónomas o descentralizadas y las desconcentradas; las instituciones de creación constitucional y, en general, todas aquéllas que de acuerdo con sus normas reguladoras realizaren actividades regidas por el ordenamiento jurídico administrativo y la doctrina jurídica y, en todo caso, cuando ejercieren potestades administrativas. También incluye la actividad de los Poderes Legislativo, Judicial y Electoral en cuanto realizaren funciones administrativas en materia de personal, contratación administrativa y gestión patrimonial.

hábiles es decir de lunes a viernes y el sábado y domingo contados como un día, sin tomar en cuenta el propio día de la notificación.

6.1.3 Formalidades del Recurso de revisión (art. 40 ley 290):

El escrito de interposición deberá expresar:

- El nombre y domicilio del recurrente;
- Acto contra el cual se recurre;
- Motivos de la impugnación;
- Petición de la suspensión de la ejecución del acto (art. 42 de la misma Ley) cuando pudiera causar perjuicios irreparables al recurrente. (Esta suspensión puede ser decretada de oficio)¹³³
- Señalar lugar para oír notificaciones.

Entre los requisitos no se mencionan ni la fecha, ni la firma del interesado. Tampoco se hace referencia a la posible utilización de medios informáticos para interponer los recursos y para ser notificados, tal y como lo hace el art. 45 y 110, inciso 2 de la Ley de Regimen Juridico y del Procedimiento Administrativo Comun Española (LRJPAC en adelante).

6.1.4 Órgano que resuelve el recurso y término de resolución (art. 41 y 43 Ley 290)

El competente para conocer del recurso es el responsable del acto, es decir el que lo emitió o dictó, quien deberá resolver en un término de veinte días.

Cabe señalar que en la práctica las resoluciones administrativas del recurso de revisión casi nunca son debidamente motivadas¹³⁴ por los funcionarios públicos lo que impide una verdadera fundamentación jurídica del recurrente ante el superior jerárquico en el recurso de apelación convirtiéndolo en una mera repetición del de revisión. Siguiendo esta ausencia de motivación, se debería de regular el procedimiento para alegar la anulabilidad de la misma por falta de motivación o simplemente alegarla en el recurso de apelación.

¹³³ Se confirma la ausencia en la normativa nicaragüense de la posible utilización de los efectos positivos del silencio administrativo positivo ante la ausencia de respuesta de la solicitud de la medida cautelar (arto. 111. 3 de la LRJPAC) También se hecha de menos la posible prolongación de los efectos de la suspensión del acto hasta la vía procesal (arto. 111. 4 LRJPAC).

¹³⁴ El art 2, inc. 10 de la Ley No. 350, nos dice que motivación: “Es la expresión las razones que hubieren determinado la emisión de toda providencia o resolución administrativa. La falta, insuficiencia u oscuridad de la motivación que causare perjuicio o indefensión al administrado, determinará la anulabilidad de la providencia o disposición, la que podrá ser declarada en sentencia en la vía contencioso – administrativa” La Iniciativa de reforma en su art. 2 inciso 10 ha mantenido la misma definición.

6.1.5 Algunos comentarios sobre este recurso:

- Es necesario recordar que es fundamental acompañar una copia del escrito del recurso para el recibido y debería de exigirse que lo recepcione el responsable del acto y no su secretaria (o) o el asesor legal de la entidad, debido a que estos no son los facultados para resolverlos, pero la lógica y la práctica nos indica que estos funcionarios son los que los recepcionan y en la práctica hasta redactan el borrador de la resolución administrativa. Podría ser de utilidad crear en cada órgano administrativo un órgano encargado de la recepción de los recursos y de los diferentes documentos públicos (arto. 38 LRJPAC) con el fin de guardar el debido orden e imparcialidad administrativa.

Conocer al funcionario público facultado para resolver los recursos administrativos tiene un factor subjetivo de gran importancia, debido a que nos podría abrir la puerta a futuros entendimientos o vías alternas de resolución de conflictos como la negociación, arbitraje, mediación, conciliación, entre otros, ausentes en la normativa nicaragüense, pero no así en la española (arto. 107.2 LRJPAC)

- Respecto a la suspensión del acto es muy raro que se llegue a decretar debido a que es el mismo órgano que dictó el acto el que lo tiene que revisar y luego decretar dicha suspensión, lo que ocasiona un apasionamiento subjetivo de los funcionarios públicos, quienes con dificultad aceptarán que se han equivocado o que su acto es ilegal, pero además el aceptar este hecho podría atentar contra su estabilidad laboral, recordando que la normativa jurídica que rige la función pública o carrera administrativa en Nicaragua¹³⁵, esta comenzando a dar sus primeros pasos y no se aplica en su totalidad.

- La misma ley (290) no señala la facultad de pedir en apelación la medida cautelar de suspensión del acto, así no se sabe si esta permitido o si es posible. Nuestro consejo es que se vuelva a solicitar.

- El último aspecto criticable se refiere a la alta discreción que se le otorga al órgano responsable de apreciar el perjuicio irreparable que podría sufrir el recurrente, es decir que estamos frente a un concepto jurídico indeterminado, que se agrava al ser el mismo funcionario que emitió el acto administrativo el facultado para suspenderlo.

¹³⁵ Ley 476, Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 235 del 11 de Diciembre del 2003.

6.2 Recurso de apelación (Arts. 44 al 46 de la Ley no. 290)

6.2.1 Órgano ante quien se interpone y órgano que resolverá (art. 44 Ley no. 290)

Este recurso se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el acto, en un término de seis días de notificado, éste (el órgano que dictó el acto) lo remitirá junto con su informe al superior jerárquico en un término de diez días.

6.2.2 Término de resolución (art. 45 Ley no. 290)

Este recurso se resolverá en un tiempo de treinta días, a partir de su interposición, se agota así la vía administrativa legitimándose al administrado a hacer uso del recurso de amparo y / o contencioso – administrativo.

6.2.3 Algunos comentarios sobre este recurso:

- No entendemos por qué se tiene que interponer este recurso ante el mismo órgano que dictó el acto¹³⁶. Nos preguntamos qué pasaría si dicho órgano no remite el recurso de apelación ante su superior jerárquico y qué medida jurídica – disciplinaria se tomaría para evitar esta situación ya que la ley (no. 290) no señala nada al respecto.

Si el fin de esta regulación es que el órgano inferior tenga la oportunidad de conocer el recurso de apelación y reflexionar nuevamente sobre su resolución y su actuación general, esta oportunidad ya la ha tenido en el mismo trámite del recurso de revisión, por lo que consideramos que el recurso de apelación debería de ser interpuesto directamente ante el superior jerárquico y que el inferior sea notificado en tiempo y forma del mismo, para que pueda remitir su informe.

Hacemos el señalamiento anterior por la disparidad en la que se coloca al administrado respecto al órgano administrativo, ya que mientras el administrado interpone su recurso de apelación en base a la resolución administrativa del recurso de revisión, no lo hace en base al razonamiento, motivación o pretensiones jurídicas que podría tener el informe del órgano inferior. Y es que la Ley no. 290 no hace ninguna referencia a una posible ampliación del recurso de apelación en base al informe emitido por el órgano administrativo inferior. En este punto surge una interrogante: ¿Por qué no pensar en regular un trámite de audiencia de las partes dentro del procedimiento del recurso administrativo de apelación?

El fin sería consolidar al superior jerárquico como un verdadero juez administrativo¹³⁷ resolviendo las pretensiones tanto del órgano administrativo inferior como las del

¹³⁶ Este mismo procedimiento de interposición del recurso de apelación se sigue en la normativa española (arto. 114, inc. 2 LRJPAC)

¹³⁷ En algunos sistemas jurídicos como el panameño ya se han creado Tribunales Administrativos para resolver los recursos administrativos, por ejemplo en materia de contrataciones administrativas, lo que

administrado y luego la de facilitar el camino a la puesta en práctica de posibles medios alternativos de resolución de conflictos administrativos (arto 107 inc 2 LRJPAC) para evitar así los gastos de tiempo y dinero que implica un proceso administrativo para ambas partes, lógicamente con mayor nivel para el administrado.

- En cuanto a los términos, se otorga nuevamente un privilegio a la Administración Pública, ya que mientras el administrado sólo tiene seis días¹³⁸ para recurrir, el órgano administrativo tiene diez días para rendir su informe. Consideramos, que se debería de ampliar el primer término y disminuir el segundo¹³⁹, debido a que el funcionario público ha podido acompañar el trabajo de elaboración del informe junto a la concreción de la resolución administrativa.

- Regresando al informe, la Ley no. 290, no señala que el mismo puede ser consultado por el administrado lo que ocasiona una nueva indefensión del recurrente. A nuestro entender el informe tiene carácter de documento público por lo que podría ser pedido para mejorar el recurso de apelación, es decir que se debería de notificar también un ejemplar del informe al administrado.

Entre otras críticas y comentarios que con carácter constructivo propugnan desde ya una profunda reforma a nuestro sistema jurídico de recursos administrativos.

resulta ser algo un adelanto científico – práctico dentro del Derecho Administrativo y que es digno de discutir en Nicaragua. Ver: Gil Moreno, Las Contrataciones administrativas en Latinoamérica, España y Portugal, 145.

¹³⁸ En España el plazo para recurrir al recurso de alzada es de treinta días (arto. 115, inc. 1 LRJPAC) El Proyecto Nicaragüense estipula en su art. 26 un aumento del plazo para recurrir a 10 días, lo que es reconocible, pero aun insuficiente, creemos que se debería de optar por un termino mas amplio como el de la normativa española.

¹³⁹ El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua se hace eco de esta crítica y reduce en su art. 26 el término de remisión del recurso de diez a cinco días. (Ver ejemplar en www.asamblea.gob.ni)

GRÁFICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN NICARAGUA

(ARTOS. 39 – 46 LEY 290)

NOTIFICACION DEL
ACTO ADMINISTRATIVO



15 DÍAS HÁBILES

RECURSO DE REVISIÓN
ANTE EL FUNCIONARIO QUE
EMITIO EL ACTO



DICHO FUNCIONARIO PUEDE
DE OFICIO O A SOLICITUD DE
PARTE SUSPENDER EL ACTO



EN EL PLAZO MAXIMO DE 20 DÍAS

RESOLUCION DEL RECURSO DE REVISIÓN



EN UN PLAZO DE 6 DÍAS

ANTE LA RESOLUCION NEGATIVA CABE EL RECURSO DE
APELACIÓN QUE SE INTERPONE ANTE EL ÓRGANO QUE EMITIO EL
ACTO (Y RESOLVIO EL RECURSO DE REVISIÓN)

QUIEN LO ADMITIRA Y LO REMITIRA JUNTO CON SU INFORME Y EL
EXPEDIENTE CREADO A SU SUPERIOR JERÁRQUICO EN UN PLAZO DE
10 DÍAS



EN UN PLAZO DE 30 DÍAS

RESOLUCION ADMINISTRATIVA DEL RECURSO DE APELACIÓN



- SI NO HUBIERA RESOLUCIÓN EXPRESA EN 60 DÍAS OPERA EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.
- SI POR EL CONTRARIO SE PRODUCE LA RESOLUCIÓN SE AGOTA LA VÍA ADMINISTRATIVA Y SE PODRÁ INTERPONER EL RECURSO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO

GUÍA PRÁCTICA SOBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1. ¿Qué se entiende por recurso administrativo y vía administrativa?
2. Enumere y explique las principales características de los recursos administrativos, así como la función o finalidad de los mismos.
3. Explique los problemas prácticos que enfrenta el administrado en la tramitación de los recursos administrativos y plantee algunas propuestas de solución a los mismos.
4. Elabore un esquema de la tramitación de los recursos de revisión y de apelación regulados por la Ley No. 290, Organización, competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 102 del de 3 Junio de 1998.
5. Casos prácticos:
1. La empresa X recibe una resolución administrativa por medio de la cual se le cancelan once licencias pesquera, aún y cuando ya las había pagado, en base al art. 71 de la Ley no. 489, Ley de Pesca y Acuicultura, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 251 del 27 de diciembre del 2004.

Preguntas:

- a. Identifique y redacte el acto administrativo.
 - b. Identifique el órgano administrativo competente para realizar dicho acto.
 - c. Esquematice la vía administrativa por agotar.
 - d. Redacte los recursos administrativos correspondientes.
- # 2. La empresa X recibe la notificación del acta de evaluación y recomendación emitida por el Comité de licitación en el procedimiento de licitación restringida No _____. En dicha acta se recomienda la adjudicación a la empresa Z. Ante esto la empresa X sostiene que la empresa adjudicada no presentó con su oferta la constancia de contribuyente inscrito en la Alcaldía de Managua, tal y como lo señalaba el pliego de bases de la contratación. Utilice la Ley No. 622, Ley de Contrataciones Municipales, publicada en La Gaceta No. 119, del 25 de Junio del 2007, y su Reglamento, Decreto No. 109 – 2007, publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 07 del 10 de enero del 2008.

Preguntas:

- ¿Es el acta un acto administrativo?
 - ¿Cuál es la vía administrativa en este caso?
 - Redactar los recursos administrativos correspondientes.
6. En qué consiste el silencio administrativo y explique los sentidos del mismo.
 7. ¿En qué se diferencia el silencio administrativo de la inactividad de la Administración Pública? Consulte bibliografía administrativa.
 8. Explique cómo podría ejecutarse el silencio administrativo positivo en nuestro sistema jurídico.

TERCERA PARTE

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

UNIDAD VIII. LA ADMINISTRACION PÚBLICA Y SU ESTRUCTURA

Nos dice Luis Cosculluela¹⁴⁰ que la organización administrativa supone básicamente una ordenación de medios orgánicos, personales, reales y financieros para el más eficaz cumplimiento de las funciones que están encomendadas a una entidad en este caso administrativa.

Dromi¹⁴¹ nos dirá que es el conjunto de normas jurídicas que regulan la competencia, relaciones jerárquicas, situación jurídica, formas de actuación y control de los órganos y entes en ejercicio de la función administrativa.

La organización administrativa tiene una dimensión esencialmente jurídica, pero también una dimensión puramente técnica, constituyendo incluso una disciplina científica independiente que cuando se encarga de la organización de la Administración Pública adquiere una dimensión incluso política.

La ciencia o teoría de la organización es desarrollada principalmente en los países anglosajones y particularmente en los Estados Unidos, con una visión empresarial que luego pasara incluso a ser parte de la organización pública. El primero y más importante de los modelos de organización denominado “de la máquina” fue creado por TAYLOR y se basaba en establecer el sistema de relaciones entre los distintos medios que intervienen en una empresa industrial. Este sistema se articulaba en una serie de principios:

- La división del trabajo y la especialización.
- La unidad de mando y centralización de la toma de decisiones.
- La autoridad, el mando, fluye en un solo sentido, de arriba abajo.
- El ámbito de control de cada unidad de mando, debe ser limitado contando con un número reducido de subordinados.

Posteriormente con FAYOL, este modelo organizativo hace mayor hincapié en la función administrativa de prever, organizar, mandar, coordinar y controlar. Sin embargo, el modelo adoptado para organizar la Administración Pública ve un gran desarrollo con NAPOLEÓN quien siguió una especie de organización militar para ordenar los diversos órganos que integraban la Administración Pública francesa de la época, contando con una amplia teorización de WEBER.

¹⁴⁰ Cosculluela, Manual de Derecho Administrativo, p. 171.

¹⁴¹ Dromi, Derecho Administrativo, p. 496.

Este modelo original de organización administrativa pública se basó en los siguientes principios:

- División del trabajo con asignación precisa de una esfera de competencias concretas para cada unidad orgánica.
- Estructura jerarquizada de la organización, con una línea de mando estructurada en distintos niveles.
- Uniformidad de las reglas de comportamiento de todas las unidades organizativas.
- Profesionalidad del personal, seleccionado sobre la base de su competencia técnica y dotado de seguridad y estabilidad en su empleo (funcionarios públicos)

Posteriormente comienzan a surgir los modelos organizativos más descentralizados, con unidades orgánicas independientes del mando central de la Administración Pública, con la capacidad de auto organizarse y sobre todo de recaudar y generar sus propios recursos financieros. Comienza a pensarse en acercar el poder administrativo al ciudadano para consensuar las decisiones administrativas, rompiendo así el distanciamiento que se originó entre el modelo centralizado original y la ciudadanía.

Se habla entonces de una nueva potestad para la Administración Pública como será la potestad de organización, la cual deberá estar siempre previamente estipulada en una norma jurídica y permitirá que las entidades públicas lleguen incluso a auto organizarse.

Comienzan a convivir varios modelos de organización administrativa uno centralizado, otro descentralizado y de más reciente data el de la desconcentración, los cuales estudiaremos.

La Administración Pública puede definirse con una persona jurídica de Derecho público, que cuenta con una serie de entidades administrativas, que se denominarán órganos administrativos, los que se estructurarán en una serie de niveles bases y estarán integrados por un personal o recursos humanos denominados funcionarios públicos.

La organización de la Administración Pública se realiza por medio de normas jurídicas, que incluso permitirán que cada órgano administrativo se auto organice y conviva respecto a un poder centralizado con mayor o menor flexibilidad y dependencia.

Cada órgano administrativo tendrá asignado por ley una serie de competencias, es decir de actividades que realizar por materias (energía, educación, salud) en un territorio mayor o menor (para todo el país o en un Municipio) con la finalidad de

satisfacer necesidades colectivas o individuales, mantener el orden público, la seguridad, el interés general y el bien común.

La Administración Pública puede ser analizada desde dos puntos de vista:

- *En sentido objetivo:* Es una acción, un conjunto de actividades enderezadas hacia un fin, prescindiendo del órgano o autor del acto o actividad, es decir se atiende más al termino competencia o función administrativa independientemente de quien la ejerza.
- *En sentido subjetivo:* Implica una estructura orgánica, un ente o complejo de entes al que el ordenamiento le atribuye la función de administrar.

1. Definición de Administración Pública

Es el aparato burocrático del Estado, dotado de personalidad jurídica única al que se encomienda la protección y satisfacción de los intereses públicos.

Como ya hemos señalado en Nicaragua es el término Administración Pública esta regulado en el art. 2 inciso segundo de la Ley no. 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo¹⁴², el cual señala:

- Es la que ejerce el Estado por medio de los órganos de la administración del Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus propias normativas;
- La Administración de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de las municipalidades;
- Las instituciones gubernamentales autónomas o descentralizadas y las desconcentradas;
- Las instituciones de creación constitucional y, en general, todas aquéllas que de acuerdo con sus normas reguladoras realizaren actividades regidas por el ordenamiento jurídico administrativo y la doctrina jurídica y, en todo caso, cuando ejercieren potestades administrativas;
- También, incluye la actividad de los Poderes Legislativo, Judicial y Electoral en cuanto realizaren funciones administrativas en materia de personal, contratación administrativa y gestión patrimonial.

Sorprendentemente es una ley procesal la que define a la Administración Pública, definición que también esta presente en nuestra Ley de Contrataciones administrativas, pero que no esta debidamente en la Ley de Organización, Competencias y

¹⁴² Publicada en Las Gacetas, Diario Oficial, No. 140 y 141, del 25 y 26 de Julio del 2000.

Procedimientos del Poder Ejecutivo Nicaragüense¹⁴³ que es la que debería comenzar su regulación con una definición de la Administración Pública.

2. Régimen jurídico de la Administración Pública Nicaragüense

Como hemos señalado la Administración Pública debe estar debidamente regulado por el ordenamiento jurídico, por normas jurídicas específicas, lo que permitirá posteriormente el ejercicio de la potestad organizativa por parte de los órganos administrativos.

En Nicaragua la Administración central esta regulada por la Ley No. 290, de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo Nicaragüense, mientras que la Administración municipal esta regulada por la Ley de Municipios¹⁴⁴, teniendo finalmente una Administración Regional regulada por el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica¹⁴⁵. Todas estas normas con sus respectivos reglamentos.

También, tendremos una serie de normativas particulares las cuales organizaran determinados órganos administrativos, tanto desde el punto de vista estructural como en cuanto a las competencias que ejercerán y que podrán estar centralizados o descentralizados.

2.1 Principios constitucionales rectores de la organización y la actuación de la Administración Pública en Nicaragua

Lógicamente, la materia de la organización administrativa, tiene sus orígenes en la propia Constitución Política de un país, pero en Nicaragua esto no sucede así¹⁴⁶, porque nuestra norma fundamental no tiene un capítulo dedicado al estudio del Gobierno y de la Administración Pública, sino que posee una amplia regulación del Poder Ejecutivo, con una base jurídica que se asienta sobre una serie de principios básicos entre los que destacan los siguientes:

- Libre acceso a la información que sobre los ciudadanos tenga la Administración en sus archivos.
- Principio de legalidad administrativa.
- Reserva de ley en cuanto a la función pública.
- Principio de responsabilidad patrimonial.

¹⁴³ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 102, del 3 de junio de 1998.

¹⁴⁴ Ley No. 40 y 261, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 162 del 26 de agosto de 1997.

¹⁴⁵ Ley No. 28, publicada en La Gaceta No. 238 del 30 de octubre de 1987.

¹⁴⁶ El Dr. Karlos Navarro nos dirá que si hay un gran olvido en la Constitución Nicaragüense es sin duda la Administración Pública, ciertamente en los poco más de doscientos artículos que integran nuestra norma fundamental, pocas o nulas referencias se pueden encontrar sobre la Administración Pública. La explicación de este fenómeno es sencilla, en Nicaragua ha existido desde siempre una muy difusa y en muchos casos inexistente separación entre Gobierno y Administración Pública, o lo que es lo mismo entre la política y la Administración Pública. Ver: Derecho Administrativo y de los Servicios Públicos, p. 2.

- El principio de reserva de ley para la organización administrativa del Estado.
- Control jurisdiccional de su actuación.
- Otros controles externos de su actuación: el político realizado por la Asamblea Nacional.
- La aprobación del Presupuesto General de la República (medio externo de control de su actividad financiera)
- El control sobre sus fondos y recursos públicos realizado por la Contraloría General de la República.

3. Los órganos administrativos

Ya hemos dicho que la Administración Pública en sus diferentes vertientes se integra por órganos administrativos.

Según el art. 2 inciso 12 de la Ley No. 350, es la instancia o dependencia encargada de resolver un expediente administrativo y que tiene competencia para resolver en nombre de la Administración Pública y cuya actuación se imputa de forma directa e inmediata a la Administración misma.

Luis Cosculluela¹⁴⁷ lo define como una unidad diferenciada del aparato organizativo de una persona jurídica a la que se atribuyen un conjunto de funciones para su resolución o gestión.

Estos órganos se configuran jurídicamente, por sus normas reguladoras, como un conjunto ideal de competencias (que son el núcleo de funciones que se le encomiendan) unos medios materiales y financieros para su cumplimiento, y un titular, que es la persona física cuya voluntad se imputa al órgano.

3.1 Elementos que integran el órgano administrativo

- *Objetivo:* Constituido por el conjunto de atribuciones y medios materiales para funcionar.
- *Subjetivo:* Que lo constituye la persona o personas físicas que ejercitan tales competencias y utilizan los medios materiales del órgano para la satisfacción de necesidades colectivas.

3.2 Naturaleza jurídica del órgano administrativo

Cada órgano de la Administración constituye una institución. Ello explica su permanencia aunque varíe la persona titular del órgano o las atribuciones del mismo.

4. La competencia administrativa

¹⁴⁷ Ver: Manual de Derecho Administrativo, p. 180.

Consiste en el conjunto de funciones de un ente, la titularidad de cuyo ejercicio se atribuye a un órgano de dicho ente con preferencia a los demás.

La competencia implica una división de trabajo. No podrá cederse. Es irrenunciable e inderogable. Puede ser delegada, sustituida o avocada.

Cosculluela¹⁴⁸ la define como el conjunto de funciones que le otorga el ordenamiento jurídico a un órgano administrativo determinado. Supondrá la habilitación previa y necesaria para que el órgano administrativo pueda actuar válidamente.

Dromi¹⁴⁹ sostiene que es el conjunto de atribuciones, facultades y deberes que ejercen de forma obligatoria los órganos estatales.

4. 1. Criterios para determinar la competencia

- **Material:** Que atribuye a cada órgano las competencias por razón de las divisiones objetivas o por grupos de materias que debe efectuar en el conjunto de las funciones atribuidas al ente público (energía, salud, prestación de servicios, educación)
- **Territorial:** Supone que la entidad pública cuenta con un despliegue territorial en el cual ejercerá determinadas competencias, que no podrán trascender de las fronteras de ese territorio. Pensemos en una ordenanza administrativa emitida por el Consejo Municipal de Managua, la cual no tendrá aplicación en León.
- **Jerárquico:** Implica la atribución de competencias diferenciada para escalón jerárquico del aparato organizativo de la Administración Pública en sus diversas vertientes (central, descentralizado, etc). Piense que un Ministro ejercerá determinadas competencias, que no ejercerá el Director jurídico del Ministerio y viceversa.

4.2 Clases de competencia

- **Por su forma de atribución:** puede ser genérica o específica.
- **Por la rigidez de la atribución:** puede ser absoluta o exclusiva, alternativa, concurrente, indistinta y compartida.

5. Delegación de competencia

Es la resolución de un órgano en cuya virtud se transfiere a otro órgano de la misma entidad, el ejercicio de competencias que están atribuidas al delegante. Es el acto procesal por el cual el órgano superior traslada su competencia normal a uno inferior en línea y en grado y sobre un determinado asunto.

¹⁴⁸ Ver: Manual de Derecho Administrativo, p. 185.

¹⁴⁹ Dromi, Derecho Administrativo, p. 496.

La titularidad de la competencia sigue estando atribuida al órgano delegante. A ese órgano se le imputan los efectos de los actos emitidos bajo esa delegación, lo que tiene gran relevancia a fin de determinar si se pone fin o no a la vía administrativa y con ello el recurso procedente (administrativo o procesal).

El órgano delegante puede en cualquier momento revocarla, ampliarla o reducirla, es decir tiene pleno control sobre su alcance temporal y material. La delegación se da tanto dentro del principio de jerarquía orgánica como fuera de el (en este caso se necesita una motivación específica).

5. 1 Características de la delegación

- La delegación no precisa una razón de necesidad para que proceda, ni una verdadera imposibilidad material o jurídica de actuar en el sujeto que delega, es suficiente una razón de conveniencia u oportunidad.
- Es un instituto excepcional dentro del orden jurídico por ello requiere una autorización expresa de ley.
- Los titulares de la competencia no pueden disponer de esta como si se tratase de un derecho propio, pues ella no constituye un derecho subjetivo, sino una obligación del órgano al que le fue conferida.
- Cualquier vicio en que incurra el ejercicio de la delegación por no ser procedente en razón ya sea de la materia, del órgano en el que se efectúa por infidelidad a los términos en que se modulo en el acuerdo de delegación o cualquier otro vicio relevante podrá impugnarse en cada uno de los supuestos en que se ejerce considerándose un vicio de incompetencia del órgano actuante.

6. La delegación de firma

Consiste en atribuir exclusivamente a otro órgano jerárquicamente dependiente del delegante, la facultad de firmar las decisiones previamente adoptadas por el órgano delegante. No incide en la titularidad de la competencia, sino solo en un aspecto mínimo del ejercicio de la misma cual es la firma.

En todo caso para que el órgano inferior pueda firmar válidamente es preciso que el órgano superior delegante haya manifestado su voluntad y decidido sobre el fondo del asunto.

Los actos en que ha operado esta delegación se imputan plenamente al órgano delegante a todos los efectos.

Se inscribe dentro del principio de jerarquía orgánica, es modulable por quien delega, en cuanto al tiempo y tipo de resolución que comprende.

7. Avocación de competencia

Es una técnica de efectos inversos a la delegación y solo se admite en el seno de la relación de jerarquía. Supone la resolución por la que un órgano superior puede recabar para sí la decisión sobre un asunto que le está atribuido a un órgano jerárquicamente dependiente de aquel.

La avocación debe ser motivada en cada caso. También, ha de imponerse la obligación de notificar esta decisión a los interesados, con anterioridad a la resolución del procedimiento.

Los actos dictados en virtud de la avocación se imputan al órgano superior.

Es un instituto de excepción que procede cuando existen ciertos motivos:

- Cuando la norma concreta lo autoriza.
- A falta de normas solo procede:
 - Cuando del ordenamiento jurídico vigente no resulte que la competencia le fue asignada al inferior en forma exclusiva.
 - Cuando no exista recurso ante el superior a cerca de lo resuelto por el inferior.

La resolución administrativa de la delegación y la avocación no es susceptible de recurso.

8. Subrogación o suplencia

No implica una verdadera relación ínter orgánica, opera como sustitución temporal de los titulares de los órganos administrativos. Los suplentes pueden estar previstos y designados por las normas que los regulan o por el órgano competente para designar a los titulares a sustituir.

En caso de no estar designado suplente la suplencia la ejercerá quien designe el órgano superior jerárquico del que dependa el órgano en el que se produce la suplencia.

La suplencia no supone alteración de la competencia por cuanto el órgano que actúa es precisamente el que la tiene atribuida.

La suplencia solo incide en la sustitución temporal de los titulares del órgano y debe ser siempre motivada ya sea por enfermedad o ausencia del titular del órgano.

9. Clasificación de los órganos administrativos

- En consideración a su elemento subjetivo, es decir; a la persona o personas titulares del órgano:

- a. Órganos unipersonales o individuales, los que están dirigidos por un solo titular.
- b. Órganos colectivos o colegiados: Aquellos que están dirigidos por una entidad colegiada que estará sujeta a un quórum para su funcionamiento y para la toma de decisiones.
 - En base al elemento objetivo del órgano, se establecen las siguientes clasificaciones de la competencia:
 - a. Por la extensión material de la competencia, se distinguen entre órganos:
 - Generales o de competencia general
 - Especiales o de competencia especial
 - b. Por el ámbito territorial de la competencia, se contraponen los órganos:
 - Centrales: Son los que ejercen competencias para todo el país, por ejemplo un Ministerio.
 - Periféricos o locales: Son los que ejercen su competencia en un territorio determinado y posiblemente bajo una estructuración descentralizada, por ejemplo el Municipio o una empresa pública local.
 - c. Por la índole de las funciones ejercidas, se clasifican los órganos en:
 - Activos: Son aquellos encargados de interpretar y ejecutar la voluntad administrativa (Alcaldes, Ministros)
 - Consultivos: Son órganos que emiten dictámenes en base a criterios jurídico – técnicos para apoyar la actuación de los órganos activos.

Así mismo son de interés las siguientes clasificaciones:

- a. Tomando en cuenta el ente del que forman parte, se habla de:
 - Órganos de la Administración central del Estado.
 - Órganos de la administración de las Comunidades Autónomas de la Costa Atlántica.
 - Órganos de la Administración municipal.
- b. En base a su estructura, los órganos pueden ser:
 - Simples
 - Complejos
- c. Por la obligatoriedad de su existencia:

- Obligatorios
- Facultativos

d. Por la eficacia de sus actos, se contraponen:

- Internos
- Externos

En razón de la naturaleza de las facultades que les son atribuidas, los órganos de la administración pueden separarse en dos categorías:

- Órganos de autoridad
- Órganos auxiliares

GUÍA PRÁCTICA SOBRE LA TEMÁTICA DEDICADA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Defina qué es organización administrativa y Administración Pública.
2. ¿Cuál es la diferencia entre delegación y avocación de competencias?
3. Explique cómo se organiza la Administración Pública Regional en Nicaragua (Costa Atlántica)
4. Identifique las competencias de un órgano administrativo local y uno central.
5. Amplié la explicación sobre la clasificación de los órganos administrativos. Recomendando la lectura del capítulo X del Libro Derecho Administrativo del Dr. Jorge Flavio Escorcia.

UNIDAD IX. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Definición (arto. 4 de la ley 290)

Existe centralización administrativa cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

Se produce cuando los órganos se agrupan unos respecto a otros, en una situación de dependencia tal que entre ellos existe un vínculo jerárquico que partiendo del órgano situado en el mas alto grado de ese orden los va ligando hasta el órgano de mas ínfima categoría.

Según Dromi existirá centralización administrativa cuando se reúnan varias materias en un centro común e implica necesariamente la dependencia de un poder central. Lo órganos que integran la Administración guardan entre sí una relación piramidal, convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema.

Los órganos centralizados se agrupan respecto de otros, se enlazan y unifican para la acción en situación de dependencia y subordinación, manteniendo entre sí una estricta relación de jerarquía con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directivas que imparte el órgano superior, generalmente el Presidente de la República. Un ejemplo típico de órgano centralizado es un Ministerio.

2. La relación de jerarquía

El principio de jerarquía que rige en la centralización administrativa supone la ordenación del aparato organizativo en un posicionamiento de gradación sucesiva de los distintos órganos que lo integran, que se traduce en la atribución de poderes de dirección de los órganos superiores sobre los inferiores.

Este principio o relación opera en un doble plano, como ordenamiento jerárquico, entendido como un criterio de distribución de competencias en función de la posición de cada órgano en la estructura jerarquizada y como relación de jerarquía, entendida como el conjunto de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores.

Algunas notas característica de la relación de jerarquía son:

- Sólo unos pocos órganos (los superiores) tienen una concentración de poder de decisión. El resto (los inferiores) solo realizan los actos materiales que se desprenden de ese poder. (potestad de dirección)
- Los superiores emiten órdenes e instrucciones a los inferiores. (potestad de mando)

- Potestad de vigilancia e inspección sobre el funcionamiento real de los servicios y el fiel cumplimiento de cuantas obligaciones corresponden a los órganos inferiores.
- Sólo un número reducido de órganos administrativos tiene acceso a ejercer la fuerza pública para ejecutar sus resoluciones.

3. Características de la centralización administrativa

- Concentración de poder público y de la coacción.
- Concentración del nombramiento de funcionarios y empleados.
- Concentración del poder de decisión y la competencia técnica.

La organización centralizada que presenta Nicaragua es la siguiente:

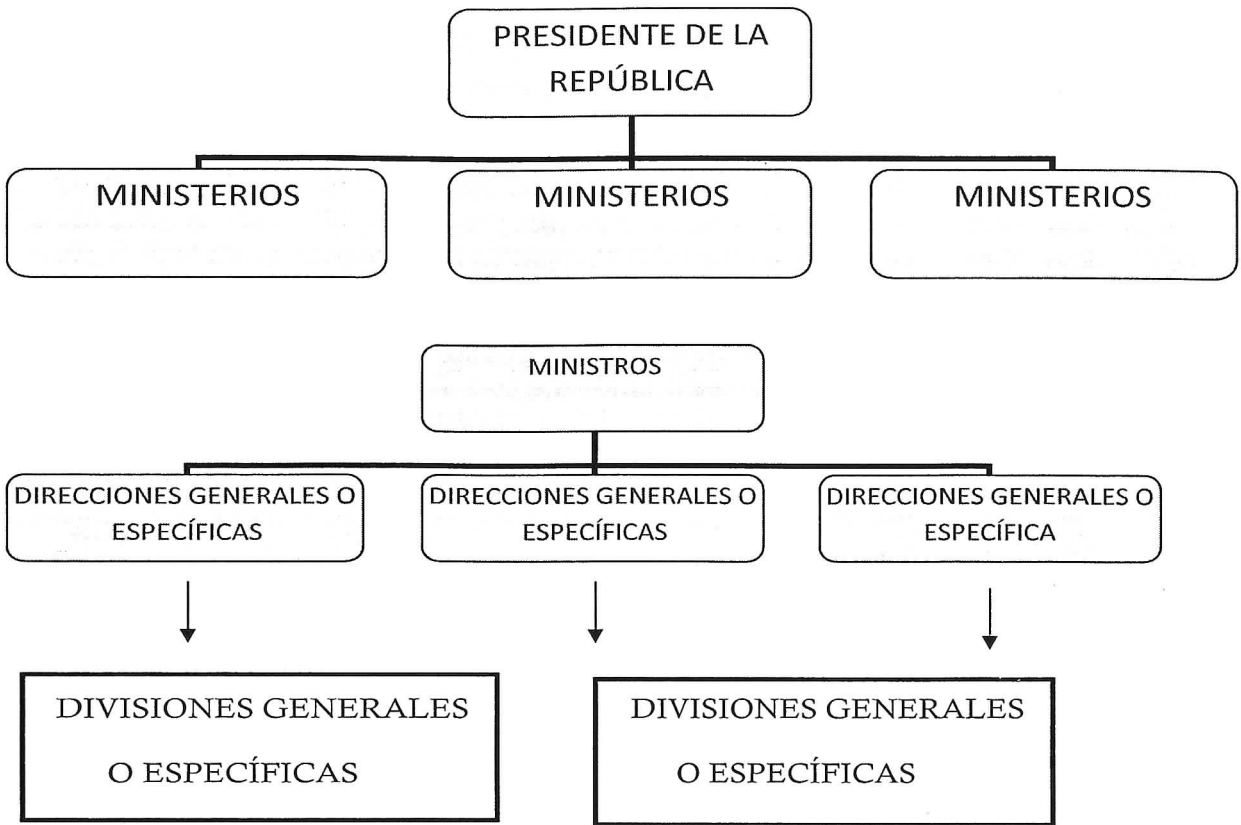
- Presidente de la República
- Vicepresidente de la República
- Los Ministros de Estado
- Las Secretarías de Estado

La estructura para un adecuado funcionamiento de cada Ministerio es la siguiente:

- Dirección superior
- Órganos de asesoría y apoyo a la dirección superior
- Órganos sustantivos, conformados por direcciones generales y específicas
- Órganos de apoyo a la gestión institucional, conformados por divisiones generales y específicas
- Red territorial o servicio exterior
- Órganos desconcentrados

La estructura de apoyo directa al Presidente de la República, casi siempre esta conformado por los gabinetes que pueden ser plenos o sectoriales, es decir la reunión de todos los Ministros de Estado y otros funcionarios (Secretarios, asesores) en pleno, o la reunión parcial de algunos de estos funcionarios con el Presidente de la República en dependencia de sectores (económico, social, etc.)

DIVERSOS GRÁFICOS QUE DEMUESTRAN LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA



4. Ventajas de la centralización

- Permite el desarrollo de un criterio uniforme.
- Posibilita una conducción administrativa única que evita la existencia de diferencias políticas de Estado y la dispersión de la autoridad.
- Existe la posibilidad de un mayor control de los recursos.

5. Desventajas de la centralización

- Una excesiva centralización, incide en la eficiencia y agilidad de los asuntos.
- Puede ocasionar un alejamiento de la instancia central hacia los problemas más cotidianos de la ciudadanía.

6. Poderes que se derivan de la relación de jerarquía

- Poder de nombramiento: Es un acto de carácter unilateral que permite designar a una persona en un cargo específico para el ejercicio de una serie de competencias.
- Poder de mando: Consiste en la facultad que tiene las autoridades superiores para dar órdenes o instrucciones a los órganos inferiores.
- Poder de vigilancia: Consiste en exigir por medio de actos materiales una rendición de cuentas por parte de los órganos inferiores hacia los superiores.
- Poder disciplinario: Es la posibilidad de regular la labor de los funcionarios inferiores por parte de los superiores, mediante un procedimiento disciplinario, que lleve a comprobar la realización de una falta por parte de aquellos en el ejercicio de sus competencias en su labor cotidiana como funcionarios.
- Poder de revisión: Es un examen de legalidad que realizan los funcionarios superiores sobre los actos administrativos que emiten los funcionarios inferiores en un orden jerárquico.
- Poder para resolver los conflictos de competencia: Consiste en la potestad que tiene un órgano administrativo para decidir cual de los órganos inferiores tiene puede ejercer una competencia específica, que ambos consideran pueden ejercer.

GUÍA PRÁCTICA SOBRE LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Seleccione un Ministerio de Estado y redacte su organigrama, señalando al menos dos competencias por cada uno de los órganos administrativos que lo integran.
2. Explique cómo se resuelven los conflictos de competencia entre los órganos que integran el Poder Ejecutivo Nicaragüense según la Ley No. 290, Organización, competencias, y procedimientos del Poder Ejecutivo de Nicaragua.
3. Explique los cambios que ha producido la Ley No. 612 en la Ley No. 290 y en la estructura del Poder Ejecutivo Nicaragüense.
4. Realice una exposición general sobre los Consejos del Poder Ciudadano (CPC).
5. Realice el diagrama actual de la Presidencia de la República.

UNIDAD X. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1. Definición

Abarca todas las etapas del proceso, mediante el cual se retiran poderes de administración de la autoridad central para distribuirlos en múltiples organismos que adquieren así capacidad de autodeterminación más o menos amplia.

Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central del estado una relación que no es la de jerarquía, pero sin que dejen de existir las facultades indispensables para conservar la unidad del poder. Ver el art. 4 de la Ley No. 290, Organización, competencias y procedimientos del Poder Ejecutivo.

Dromi¹⁵⁰ nos dice que la descentralización tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica que actúan en nombre y por cuenta propia.

2. Ventajas de la descentralización

- Permiten la solución rápida de los asuntos administrativos, evitando la tramitación lenta que significa someter cada asunto al poder central.
- En materia de reglamentación resulta más apropiada a las necesidades, recursos y conveniencias de cada territorio, cuando proviene de organismos regionales o locales.
- Los intereses locales son mejor atendidos por las personas de la misma localidad, que viven en ella y que en ella tienen sus particulares intereses.
- La administración de los intereses locales, por funcionarios de elección estimula a los ciudadanos a cuidar de los asuntos de su localidad y contribuye a la educación política de estos, interesándolos por la cosa pública.
- Permite una atención más directa y cercana de los problemas.
- Permite mayor agilidad en la toma de decisiones.
- Posibilidad de una mayor eficiencia en la tramitación de los asuntos.

¹⁵⁰ Dromi, Derecho Administrativo, p. 497.

3. Desventajas de la descentralización

- Debilitamiento del poder central.
- Existencia de diferentes líneas y políticas administrativas.
- Débil control de las estructuras descentralizadas y de sus recursos.

Las entidades descentralizadas de acuerdo a nuestra legislación son las siguientes:

- Los Municipios.
- Las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.
- Las Universidades.

La descentralización implica que estos entes tanto territoriales como institucionales tienen personalidad jurídica propia, patrimonio propio, autonomía técnica y orgánica. No existirá descentralización cuando se transfieren competencias o su ejercicio de la administración central a la administración descentralizada, si el ente al que se asignan no actúa en condición de tal, sino en calidad de órgano de la administración central.

4. Modalidades de la descentralización

- Descentralización territorial.
- Funcional o por servicio.
- Por colaboración.

5. Características de un órgano descentralizado

• *Una personalidad jurídica y un patrimonio propio*, el cual podrá pertenecer al ente descentralizado por ley o podrá obtenerse gracias a la capacidad de generar y administrar sus propios ingresos, por ejemplo el Municipio tiene competencias tributarias propias.

• *Autonomía* es la capacidad otorgada por ley para que un órgano administrativo pueda auto organizarse, administrarse así mismo de forma independiente y decidir sobre sus propios intereses.

- *Autonomía técnica*: Consiste en que los órganos administrativos descentralizados no se encuentran sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

- *Autonomía orgánica:* Se da cuando en la prestación de un servicio se cuenta con facultades y prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que incluso, pueden oponer a este su esfera de autonomía.

En la descentralización el poder de nombramiento se sustituye por el sistema de elección, así los ciudadanos que habitan una localidad eligen a su Alcalde y concejales. El Alcalde si tendrá un poder de nombramiento sobre sus funcionarios inferiores.

Por su parte, en la descentralización el poder de mando y el disciplinario no pueden ser ejercidos por autoridades centrales sobre autoridades descentralizadas, por ejemplo el Presidente de la República no puede ordenarle hacer algo a un Alcalde, porque este último no le esta subordinado jerárquicamente. En otro ejemplo, el Presidente de la República no puede sancionar a un concejal.

Esos dos poderes si serán ejercidos por los funcionarios superiores sobre sus inferiores dentro de los órganos descentralizados. Así, por ejemplo, un Alcalde puede ejercer los diversos poderes señalados sobre los funcionarios que le están subordinados.

Hay que aclarar que con la descentralización los controles (Contencioso - administrativo, Contraloría General de la República) del Estado siguen existiendo, por lo tanto con la descentralización no se crean órganos independientes al mismo Estado (se mantiene la unidad del poder)

Lo que ocurre es una especie de relajamiento de vínculos que existen en las relaciones de la autoridad central respecto al organismo descentralizado.

GUÍA PRÁCTICA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Establezca diferencias entre la centralización y la descentralización.
2. Explique las características de un órgano descentralizado.
3. Señale diferencias entre la autonomía orgánica y la autonomía técnica.

UNIDAD XI. DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIO O FUNCIONAL. LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1. Introducción:

Durante el siglo XIX se clasificaron los diversos actos de la Administración Pública en dos categorías distintas:

- *Actos de autoridad:* Por medio de los cuales la Administración Pública actúa dictando ordenes, prohibiciones, reglamentaciones, es decir, imponiendo unilateralmente su voluntad.
- *Actos de gestión:* La Administración Pública actúa como cualquier particular en la administración de su patrimonio.

En esta época se justificaba la existencia del Derecho Administrativo en la *teoría de la soberanía o poder público*. Al tratarse de personas distintas (la Administración Pública y el particular) desiguales, una superior a otra, no tenía cabida el derecho privado, sino el Derecho Administrativo.

A partir de 1873 un sector doctrinario (Duguit, Jeze y Bonnard) sustituyó el primer criterio por la *noción del servicio público*.

Según Duguit, *servicio público*: Es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.

Son actividades materiales o técnicas, actividades prestadas *uti singuli*, es decir, de forma personalizada, como ocurre con el transporte, la sanidad, la enseñanza.

La doctrina del servicio público como noción única para fundar la existencia del Derecho Administrativo es inadmisibles, porque este es solo su regulador. Y es que no toda actividad de la Administración Pública puede calificarse de servicio público, ni todos los servicios públicos los brinda la Administración Pública.

Garrido Falla¹⁵¹ sostiene que servicio público es un conjunto de actividades materiales, técnicas, incluso de producción industrial puestas a disposición de los particulares para ayudarles a conseguir sus fines.

Es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua mediante una organización de medios personales y materiales sujeta a un régimen jurídico especial.

2. Criterios para distinguir un servicio público de un servicio privado:

- Fin que el servicio público cumple

Servicio público es aquel que satisface una necesidad pública, sin referirse concreta ni determinánamente a un interés particular. Pero ya sabemos que estas necesidades pueden también ser solventadas por particulares.

Por lo tanto, del criterio de finalidad todo lo que puede decirse es que no existe servicio público cuando no se satisface una necesidad de esta naturaleza, más no que la satisfacción de una necesidad pública debe dar origen necesariamente a un servicio público.

- Persona que lo atiende

Tampoco puede calificarse como público un servicio porque sea pública la persona que lo atienda. Este criterio es inexacto, pues no todos los servicios de las entidades públicas tienen este carácter ni deja de ser público un servicio que es atendido por un particular, piénsese en nuestro país en el servicio público de la energía eléctrica que es distribuido por un particular Unión Fenosa, y no por esto deja de ser un servicio público.

- Forma de prestarse

Se llaman servicios públicos no solo a los atendidos por órganos del Estado sino también por lo particulares autorizados. Un servicio viene calificado de público porque es al público al que se le ofrece.

Hay servicios públicos que solo son utilizados por el Estado: El servicio de la defensa nacional.

¹⁵¹ Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo Tomo II, 400.

Existen también servicios ofrecidos al público, pero que no se encuentran organizados como servicios públicos: Los servicios de taxi. Estos servicios son llamados de *oferta al público* y deben de cumplir ciertos requisitos:

- Que se trate de una oferta al público, sin distinción de personas.
- Que exista una tarifa obligatoria a pagar por el servicio.
- Que se obtenga la autorización administrativa correspondiente para poder prestar el servicio.
- Régimen jurídico que lo regula

Público es aquel servicio que satisface una necesidad colectiva y cuya gestión es asumida por la Administración directamente o por una persona o entidad que colabore con la Administración mediante una concesión de servicios públicos.

Necesita de un régimen jurídico especial en el cual la Administración se reserva *facultades de vigilancia y control*.

Este régimen jurídico especial debe comprender

- La modificación del servicio público en cualquier momento que lo exija el interés colectivo.
- El personal que atiende el servicio, se encuentra sometido al régimen legal del servicio público.
- Los actos jurídicos que se dictan en virtud del servicio público, son administrativos.
- El servicio satisface una necesidad pública sin fines de lucro.
- El servicio esta a la orden de quien quiera servirse de él.
- Ante el servicio todas las personas son iguales en aplicación de tarifas o de cualquier otra condición.
- La posibilidad de rescatar el servicio público por parte de la Administración Pública por razones de interés público.

3. Principios que rigen los servicios públicos

- *Continuidad del servicio:*

El servicio público sólo puede interrumpirse por autorización expresa del ente regulador o por expresión legal, es lo que se conoce como racionamiento o suspensión temporal, que puede ocurrir por ejemplo, por aspectos técnicos.

Nuestras vidas están conectadas a los servicios públicos e incluso dependemos de ellos, imagínese la vida sin transporte o sin luz, es por esta razón que el servicio público debe prestarse de forma ininterrumpida.

- *Igualdad del servicio:*

Si el servicio es público y es una obligación del Estado prestarlo (art. 105 de nuestra Constitución Política) todos deberíamos de tener acceso a los mismos sin ningún tipo de discriminación y sin ningún costo, lo cual realmente fue un principio básico inicial de esta figura, que actualmente ha perdido su noción y sentido inicial, debido a que todos sabemos que hoy para acceder a los distintos servicios públicos debemos pagar, por lo tanto no todos tenemos acceso en iguales condiciones al servicio público.

- *Comodidad del servicio:*

Esto forma parte del principio de adaptación del servicio público, es decir que el mismo debe estar adaptado a los adelantos tecnológicos necesarios para que nuestro acceso y la prestación general del servicio en cuestión sea en las mejores condiciones.

- Uniformidad del servicio

Todos deberíamos de disfrutar del mismo servicio público en cuanto a estándares y condiciones de calidad, aunque no podemos olvidar que nuestras diferencias económicas afectaran la calidad del servicio que recibamos.

4. Clasificación de los servicios públicos

El Dr. Flavio Escorcía¹⁵² los clasifica de la siguiente manera:

- *Servicios públicos necesarios o esenciales:* Son los que no pueden faltar en el Estado, debido a que ellos justifican su existencia, por ejemplo la Defensa Nacional, la Policía Nacional, entre otros.
- *Voluntarios:* Imponen una carga a los usuarios como el pago de por su utilización, ejemplo el servicio de energía eléctrica.

¹⁵² Escorcía, Derecho Administrativo, p. 395 – 397.

- *Los de utilización singular:* Son aquellos en los que la prestación del servicio es individualizada, ejemplo la energía eléctrica domiciliar.
 - *Los de utilización universal:* Son aquellos que todos podemos utilizar, ejemplo, el transporte.
 - *Los obligatorios:* Son aquellos que se imponen a los usuarios, ejemplo la utilización del alcantarillado.
 - *Los facultativos:* Son lo que dependen de la libre aceptación del usuario, ejemplo el transporte público.
 - *Los exclusivos:* Son aquellos que sólo puede prestar el Estado, por ejemplo la Defensa Nacional.
 - *Los concurrentes:* Son aquellos que pueden ser prestados por el Estado y los particulares, ejemplo la educación.
 - *Los estatales*
 - *Los regionales*
 - *Los municipales*
- { Todos estos son prestados por estas entidades

5. Modos de prestarse los servicios públicos

- Directamente por el Estado:

Existen entidades públicas especializadas desde el punto de vista técnico para la prestación del servicio público piénsese en ENACAL por ejemplo. Aquí no interviene ningún privado en la generación, prestación, distribución o transmisión del servicio, sino que todas estas actividades están en manos estatales.

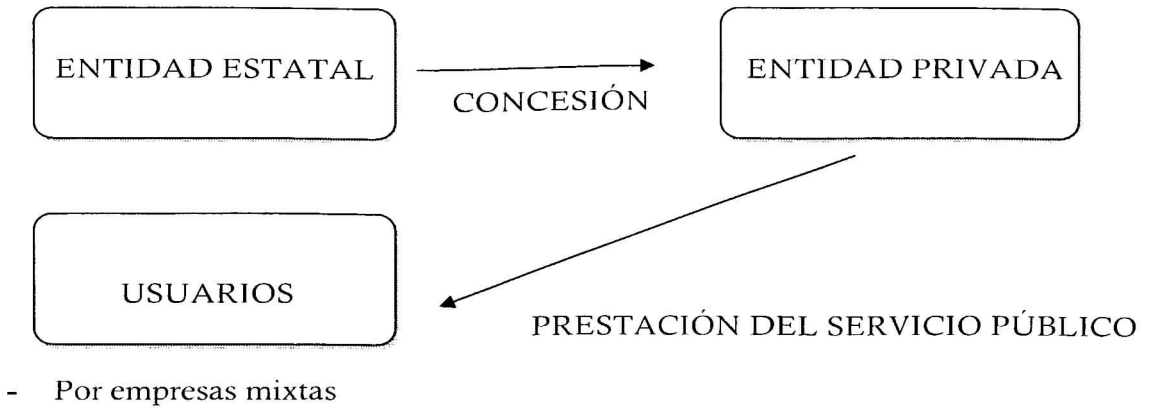


PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

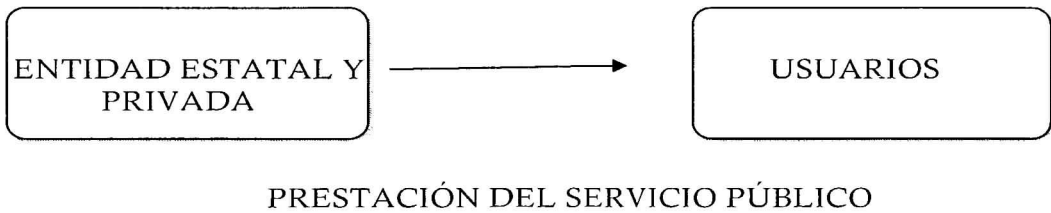
- Por empresas privadas:

Aquí el Estado mediante una concesión, le permite a una entidad privada que distribuya el servicio público a cambio de una ganancia económica. La actividad de la entidad privada queda sujeta a una normativa jurídica específica, a un control de un

ente regulador estatal, a un pliego tarifario aprobado por el ente regulador y a unas condiciones públicas en cuanto a su actividad.



En esta modalidad hay una unión entre capital público y estatal con la finalidad de prestar el servicio público a la ciudadanía.



6. Elementos esenciales de la descentralización por servicios

- La existencia de un servicio público de orden técnico.
- La participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.
- Un estatuto legal, esto es, una disposición normativa que regule la actuación de los funcionarios encargados de dicho servicio, así como los derechos de los usuarios, es decir que regule la relación jurídica de los servicios públicos.
- Responsabilidad personal y efectividad de los funcionarios.
- Control y regulación estatal. Entes estatales reguladores del servicio público y de la actuación de las entidades privadas que los presenten.
- La posibilidad de que una entidad privada este generando, transmitiendo, o distribuyendo el servicio público.

- Una actuación administrativa (concesión) emitida por una entidad pública que permita que esa entidad privada genere, transmita o distribuya el servicio público.
- Pliegos tarifarios que establezcan los costos de los servicios públicos, debidamente aprobados por las entidades reguladoras de los mismos.

7. Ventajas de la descentralización por servicio

- Entregar el manejo de un servicio público a quienes tienen la preparación técnica necesaria, supuestamente permite una mejor prestación de los mismos.
- Que el órgano descentralizado pueda llegar a sostenerse con sus propios recursos permite un gran ahorro presupuestario para el Estado. Al industrializarse el servicio público los contribuyentes no tendrán de forma tan directa que aportar para el mantenimiento del servicio.

8. Desventajas de la descentralización por servicio

- Que la multiplicación de estos organismos descentralizados llamados entes autónomos en Nicaragua pueden llegar a originar rivalidades entre ellos, confusión de atribuciones, que podría causar un desorden en la Administración.
- El organismo descentralizado con su presupuesto especial viene a contrariar el principio técnico de la unidad del presupuesto del Estado, lo que podría causar un desorden financiero.
- La privatización del servicio público, lo acerca más a intereses particulares, como puede ser la ganancia económica del prestador, que al interés general que se debe resolver con la prestación del servicio público.

GUÍA PRÁCTICA SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1. Explique que entiende por servicio público.
2. Explique los principios que rigen los servicios públicos.
3. Exprese su opinión sobre los procesos de privatización de los servicios públicos.
3. En grupos de tres o cuatro personas, seleccione un servicio público (agua, energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte, etc) y hagan lo siguiente:
 - Explique cómo se estructura (generación, distribución, etc)
 - Enumere los derechos y deberes tanto del prestador del servicio, como de los usuarios del mismo.
 - Explique la vía administrativa (recursos administrativos) incluyendo los reclamos que se deben de interponer para defender los derechos de los usuarios.
4. Explique las ventajas y desventajas de la descentralización por servicios.
5. Resuelva el siguiente caso:

Un usuario recibe una factura de energía eléctrica cobrándosele el triple de su facturación tradicional, por lo que decide recurrir.

- Explique la vía administrativa que debe de agotar el usuario.
 - Explique los elementos de prueba que utilizaría.
 - Redacte los reclamos y recursos correspondientes.
6. Realice una exposición sobre el desarrollo de los servicios públicos en Nicaragua. Recomendando la lectura del texto: Derecho Administrativo y de los servicios públicos del Dr. Karlos Navarro.

UNIDAD XII. DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN

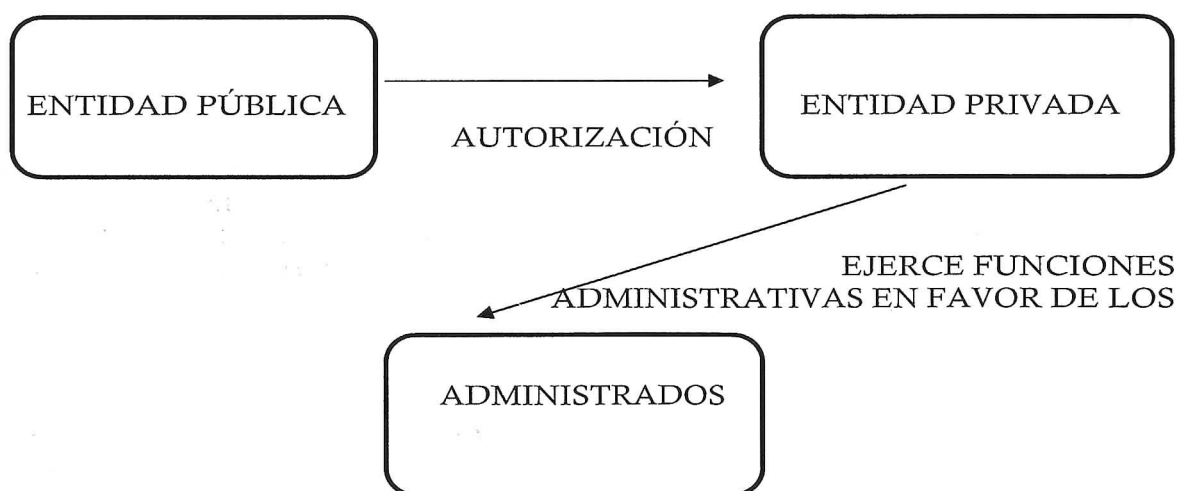
1. Definición

Constituye una modalidad de la descentralización que se origina cuando la Administración Pública autoriza a organizaciones privadas para que puedan ejercer funciones administrativas. Es una forma de ejercicio privado de las funciones públicas.

Para algunos autores la descentralización por colaboración no es una verdadera descentralización administrativa porque en ella la gestión del servicio sale de manos del Estado, para ser entregada a los particulares, por lo que mas que descentralización es una colaboración privada.

2. Elementos de la descentralización por colaboración

- El ejercicio de una función pública por entidades privadas.
- El ejercicio de dicha actividad, en nombre propio de la organización privada. (Esta es la diferencia con los otros tipos de descentralización, en las que la actividad pública es realizada en nombre e interés del Estado)
- La existencia de un acto administrativo de autorización para el ejercicio de funciones administrativas por parte de una entidad administrativa.
- Una entidad pública que emita esa autorización



3. Características de la descentralización por colaboración

- El organismo que colabora con la Administración Pública ha de ser constituido por individuos particulares.
- Dicho organismo ha de disponer de un patrimonio privado especial formado por dinero y bienes que los miembros de dicho organismo destinan al objeto de su establecimiento.
- El organismo privado ejerce funciones de interés general y para satisfacer necesidades colectivas.
- La creación y reconocimiento del organismo privado así como de su personalidad han de realizarse con la aprobación y la intervención de la autoridad correspondiente.
- El funcionamiento del organismo privado se rige por sus propios estatutos.
- Las personas empleadas en dicho establecimiento no son funcionarios públicos, su ingreso al organismo que colabora con el Estado, es un acto privado.
- El organismo colabora con el Estado, en la satisfacción de una necesidad colectiva, con reconocimiento expreso de aquella calidad.

Según Gabino Fraga¹⁵³ este tipo de descentralización se caracteriza frente a los otros dos tipos de descentralización:

- Por no constituir parte integrante de la organización administrativa.
- Por realizarse mediante organismos privados, los que ejercitan una función pública colaborando con el Estado, convirtiéndose en instituciones que se encuentran en el límite del Derecho público y del Derecho privado, que descargan a la Administración Pública de una parte de las tareas, sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados.

La descentralización por colaboración no consiste en organizaciones privadas que por iniciativa propia ejerzan funciones públicas, ni tampoco que ese ejercicio lo lleven a cabo libremente, sino todo lo contrario, tales organizaciones deben contar con la *autorización* de la autoridad correspondiente y permitir la intervención del poder público en su constitución y funcionamiento. De modo que para conservar dicha

¹⁵³ Derecho Administrativo, p. 145.

unidad, el Estado ha de reservarse las facultades necesarias para garantizarla. Esas facultades consisten:

- En la autorización que el Estado ha de dar a las instituciones admitidas a colaborar en la función pública.
- El Estado ha de conservar las facultades de vigilancia y control que sean necesarias para mantener esa colaboración, dentro de los límites legales.

La autorización del poder público constituye un elemento fundamental de este tipo de descentralización. No es suficiente que la ley determine cuáles instituciones pueden colaborar, sino que además, es necesario que en cada caso concreto se autorice la colaboración. Que se dicte un acto de autorización, el cual es la condición necesaria para que se les considere investidas de las facultades excepcionales que implica su colaboración a la función administrativa.

El acto de autorización es un acto administrativo, puesto que es un acto condición que determina una situación jurídica general creada previamente, a un caso particular. Esta situación general solo puede ser modificada o revocada por otro acto administrativo, y cuando la ley así lo prevenga y en los términos en que en ella se establezca.

La Administración Pública autorizante guarda ciertas facultades:

- El poder de retirar la autorización.
- El poder de vigilar la selección del personal.
- El poder de comprobar de una manera continua, el funcionamiento de la institución colaboradora.

4. Ejercicio privado de funciones públicas:

La realización de funciones públicas desde una posición externa a la organización administrativa puede tener lugar también mediante su encomienda, no a asociaciones de interesados (descentralización por colaboración) sino a personas físicas o jurídicas determinadas.

4. 1 Características:

- La actividad constituye una función pública en sentido estricto.
- La persona privada que desarrolla la actividad lo hace con medios y en nombre propio, no imputando su actividad a la Administración Pública.

Los supuestos son muy variados pero una agrupación sistemática de los mismos, arroja las categorías siguientes:

- Las concesiones de los servicios públicos.
- Las profesiones privadas cuyo objeto preciso es el desempeño de una función pública.
- Las profesiones cuyo objeto es el desempeño de una actividad privada, pero a la cual va asignada obligatoriamente una función pública.
- Las profesiones que ocasionalmente conllevan el ejercicio de una actividad pública.

GUÍA PRÁCTICA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN

1. Defina este tipo de organización administrativa.
2. Explique los elementos que deben de estar presentes en este tipo de organización administrativa.
3. Establezca semejanzas y diferencias entre los tres tipos de descentralización.
4. Explique la utilidad de la descentralización por colaboración.

UNIDAD XIII. DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Definición:

Consiste en confiar poderes de decisión a algunos órganos de la Administración Pública que a pesar de recibir tales facultades siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

Opera cuando a un organismo subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia y con facultades de decidir, pero esa decisión no causa estado por cuanto es apelable ante el superior jerárquico.

En consecuencia ese desplazamiento de competencias ha de realizarse de un órgano a otro, de lo contrario, esto es, si fuera de funcionario a funcionario, estaríamos en presencia de la delegación de competencia y no ante la desconcentración. Además, debe de tener lugar entre órganos de un mismo ente público. Ver definición en el art. 4 de la Ley No. 290.

En la desconcentración:

- Los entes públicos gozan de cierta autonomía técnica y funcional.
- Es un modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del Ejecutivo.
- Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos.
- Los órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio.
- Implica una autonomía operativa y para ciertas decisiones pero la política general y las directrices globales son definidas por el órgano central.
- Conlleva un amplio margen de apreciación para ser realizada: Aspectos políticos, económicos, etc.
- Se puede realizar por acuerdo o decreto del Presidente (La descentralización por el contrario se realiza por Ley)

1. Ventajas de la desconcentración

- Ha sido considerada como la primera etapa de la descentralización, dado que ya implica cierto grado de autonomía en lo que concierne a la libertad de acción en asuntos técnicos o políticos.
- El actuar de los órganos desconcentrados es más ágil. Para el administrado significa una comodidad debido a que evita desplazamientos.
- Permite un mejor conocimiento de la realidad social a la que han de ser aplicadas las normas jurídicas.

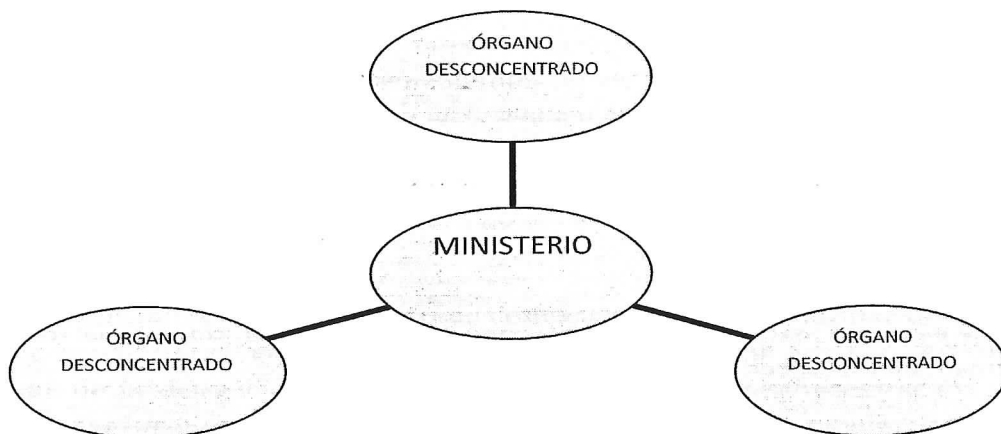
3. Clases de desconcentración

- *Por materia:* Cuando el órgano desconcentrado se le da autonomía técnica en una materia específica.
- *Por territorio:* El órgano desconcentrado ejerce competencias sobre un determinado territorio, con el objeto de atender los asuntos que inicialmente, le corresponden al órgano central del que dependen y que esta situado en la capital del país.

4. Características de los órganos desconcentrados

- Forman parte de la centralización administrativa.
- Mantienen una relación jerárquica de menos grado con algún órgano centralizado.
- Poseen cierta libertad para su actuación técnica, pero carecen de autonomía económica.
- Debe ser un instrumento de Derecho público el que lo cree, modifique o extinga.
- Cuentan con cierta competencia limitada a una materia o territorio.
- No poseen personalidad jurídica ni patrimonio.
- La desconcentración opera de órgano a órgano (La delegación es de persona a persona)
- En la desconcentración los actos se atribuyen a los propios órganos desconcentrados (En la delegación se otorgan al delegante)

- El órgano desconcentrado puede ejercer la técnica de la delegación de competencias.



GUÍA PRÁCTICA SOBRE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Defina este tipo de organización administrativa
2. Explique la utilidad de este tipo de organización
3. Establezca diferencias entre la desconcentración y la descentralización por colaboración.
4. Establezca diferencias entre la descentralización y la desconcentración administrativa.

TEMAS A DISCUTIRSE EN LAS DOS CLASES VIRTUALES

1. ¿Cuál es el procedimiento para recurrir en contra de un Reglamento que transgrede lo estipulado en una Ley? Buscar la Ley No. 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo de Nicaragua¹⁵⁴.
 2. Discusión sobre las actuaciones de trámite que integran el procedimiento administrativo que seleccionen los estudiantes.
 3. Resolución de los casos prácticos sobre los recursos administrativos que aparecen en la guía práctica de esta temática.
-
1. Discusión sobre la organización administrativa del Ministerio seleccionado por cada estudiante.
 2. Resolución del caso práctico sobre servicio público que aparece en la guía de esta temática.
 3. Intercambio de ideas sobre la investigación que se realizará en grupo sobre un servicio público en particular. Ver la guía práctica sobre la temática de los servicios públicos.

¹⁵⁴ Publicada en Las Gacetas, Diario Oficial, No. 140 y 141 del 25 y 26 de Julio del año 2000.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARRIÉN SOMARRIBA, Juan Bautista “El Procedimiento Administrativo y el Proceso Contencioso – Administrativo en Nicaragua” y “Los recursos administrativos” *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Centroamericana*, No. 2 y 11, Managua, Nicaragua, 2002 y 2007 respectivamente.
2. ARRIÉN SOMARRIBA, Juan Bautista, *Derecho Administrativo (Acto, procedimiento, recursos, contratos y el contencioso – administrativo)* Universidad Centroamericana, 2009.
3. COMADIRA, Julio Rodolfo, *Derecho Administrativo Argentino*, Editorial Porrúa, México, 2006.
4. COSCULLUELA MONTANER, Luís, *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I, Madrid, España, Editorial Thomson – Civitas. Decimoquinta edición, 2004.
5. DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, 6ta edición, 1997.
6. FONSECA, Fernando: *El recurso extraordinario de revisión*. Documentación Administrativa # 254 – 255, Madrid, España, 1999
7. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*. Tomos I y II. Madrid, España, editorial Thomson – Civitas, 9na edición, 2004.
8. GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo I*, Madrid, España, editorial Tecnos, 2002.
9. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Civitas, 3ra edición, 2001 y *Manual de Procedimiento Administrativo*. Editorial Civitas, 2002.
10. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y Francisco González Navarro, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Madrid, España, 2004.
11. HERNÁNDEZ, Víctor, *Derecho Administrativo Iberoamericano*, Editorial Iberoamericana, Costa Rica, 2007.
12. JINESTA LOBO, Ernesto, *Manual del Proceso Contencioso – Administrativo*, Editorial Jurídica Continental, 2008.

13. NAVARRO, KARLOS Y ARRÍEN, JUAN, *Acto, procedimiento y los recursos administrativos*, Editorial LEA, Managua, Nicaragua (texto en imprenta) 2007.
14. NAVARRO, Karlos, *La formación y consolidación del Derecho Administrativo Nicaragüense*, Editorial Hispamer, Managua, Nicaragua, 2006.
15. NAVARRO, Karlos, *Derecho Administrativo y de los servicios públicos*, Editorial Bitecsa, Managua, Nicaragua, 2007.
16. NEVADO – BATALLA, Pedro: *Notas sobre Derecho Administrativo II*, Salamanca, España, 1ra edición, 2002.
17. PARADA, Ramón: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Editorial Dykinson, Madrid, España, 1999. *Derecho Administrativo. Parte general, Tomo I*. Barcelona, España. Editorial Marcial Pons, decimoquinta edición, 2002.
18. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo. Volumen II*. Madrid, España. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Tercera. Edición, 2002
19. VILLAR PALASÍ, José Luís, *Apuntes de Derecho Administrativo*. Parte General. Tomo II, Universidad Complutense, Madrid, España, 1977.

Normativa jurídica:

1. Ley No. 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 238, del 30 de Octubre de 1987.
2. Ley No. 40 y 261, Ley de Municipios, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 162, del 26 de Agosto de 1997.
3. Decreto No. 52 – 97, Reglamento a la Ley de Municipios, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 171, del 8 de Septiembre de 1997.
4. Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No.102 del 3 de Junio de 1998.
5. Decreto No. 71 – 98, Reglamento de la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo de Nicaragua, publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 205 – 206, del 30 y 31 de Octubre de 1998.

6. Ley No. 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo de Nicaragua, publicada en Las Gacetas, Diario Oficial, No. 140 y 141 del 25 y 26 de Julio del año 2000.
7. Decreto No. 25 – 2006, Reformas y adiciones al Decreto No. 71 – 98, Reglamento de la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo de Nicaragua, Publicado en La Gaceta No. 91 y 92 del 11 y 12 de Mayo del 2006.
8. Ley No. 612, Ley de reforma y adición a la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 20 del 29 de enero del 2007.
9. Decreto No. 114-2007, Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 236 del 07 de Diciembre del 2007.

Estimado/a estudiante:

La Universidad Centroamericana se complace en tenerlo/a como estudiante e integrante de la comunidad educativa UCA. Al configurar este nuevo entorno de enseñanza y aprendizaje le hemos preparado específicamente este texto o módulo autoformativo, con un enfoque eminentemente pedagógico, para que usted por sí mismo/a y de manera responsable e independiente, logre con facilidad los aprendizajes de la unidad curricular que desarrolla.

El texto que ahora tiene en sus manos le proporciona información relevante para su proceso de aprendizaje. En él encontrará holísticamente integrados los componentes del proceso didáctico: objetivos, contenidos, actividades, sistema de autoevaluación y procesos de retroalimentación para la autorregulación de sus aprendizajes. Apoyará el autoaprendizaje del módulo, profesores, tutores, compañeros de grupo que periódicamente se reunirán con usted en la universidad, para aclarar, profundizar, perfeccionar y validar los conocimientos teóricos, prácticos, y actitudinales obtenidos en la solución de la propuesta educativa de este módulo. De igual manera contará con asesorías individuales para reorientar y reafirmar los resultados de su estudio.

Esperamos que los logros sean los que usted, la UCA y la sociedad nicaragüense esperan. Reciba nuestro saludo y nuestra bienvenida.



Universidad Jesuita



Facultad de
Ciencias Jurídicas

20

13